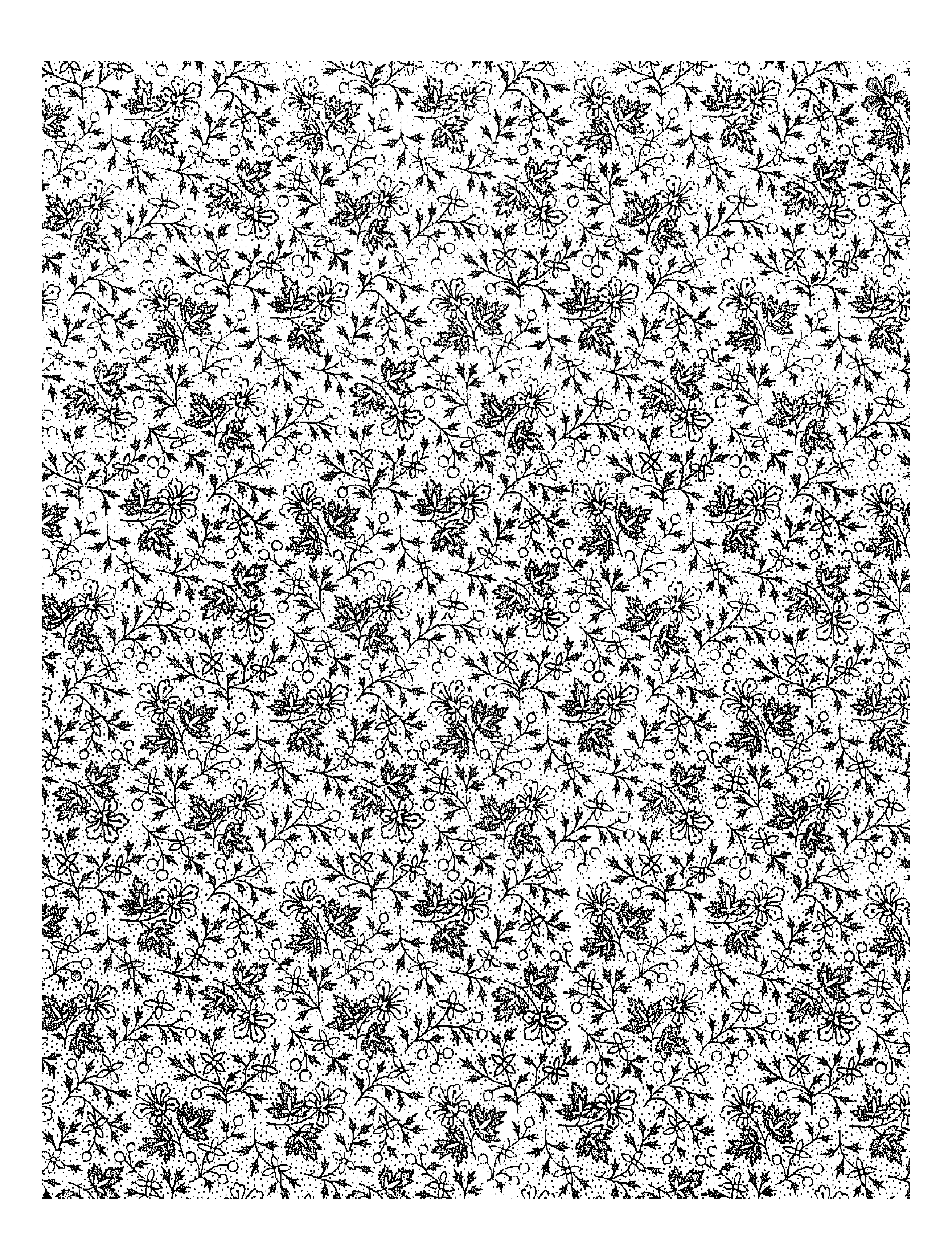
مبادئ


علم المالية العامة والتشريع المالى

للدكتور محمد عبد الله العربى
مدرس القانون الاداري والمالي بكلية الحقوق

الجزء الأول
نفقات الدولة

مطبعة التقدم بشارع محمد على بمصر





مبادئ

علم المالية العامة والتشريع المالى

المصرى والمقارن

للدكتور محمد عبد الله العربى
مدرس القانون الاداري والمالي بكلية الحقوق

"Je n' impose rien; je ne propose même rien; j'expose"
Dunoyer

الجزء الأول

نفقات الدولة

مطبعة التقدم بشارع محمد على بمصر

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

عرضنا هذا الجزء قبل نشره على حضرة صاحب المعالي اسماعيل صدقي باشا وزير المالية الأسبق ورئيس اللجنة المالية بمجلس النواب فتفضل بأن بعث الينا بهذا الخطاب الذى نجعل من كلماته القيّمة فاتحة كتابنا توكيداً للنصائح الخطيرة التى وجهها فى ثناياه للأمة المصرية ، فمعاليه من جهابذة هذا الفن وأساطين السياسة المالية الذين تعتمد عليهم مصر فى توجيه ماليتها العامة الى أقوم طريق :

لقد أصبح من الحقائق التى لا تحتمل الجدل ، ولا تقبل المنازعة ، أن الاستقلال السياسى لا يقوم وحده بأود الامم ، ولا يحقق لها الشأن والكرامة الا اذا اكتمل بالاستقلال المالى . وقد فطن المصريون جميعهم الى ذلك ، بل لقد تجسمت هذه الحقيقة أمام أنظارهم من اليوم الذى تسلموا فيه قيادة أمورهم فأثقلت كواهلهم بالمسئوليات . واذ أعقب سنى الرخاء التى مرت بهم سراعا أوان عصيب مملوء بالمخاوف ومحاط من كل جوانبه بالمفاجآت ، أدركوا أن الادارة المالية سواء فيما يتعلق بالافراد او بالحكومة لا تقتضى الحيطة فقط ، بل لا بد لها من رجوع الى المبادىء التى دوّنها أولو التجربة والعرفان ممن مارسوا شؤون المال فأقاموا فوق قواعده صرحا من العلم واسع الأرجاء شاهق البنيان.

ولقد كان من نتائج اهتمام القوم بأمورهم المالية ان ولّوا وجوههم شطر المباحث الاقتصادية ، وتطلبوا المزيد من البيانات التى تنير امامهم ذلك الطريق الوعر . وليس عندى من شك أن السفر الجليل الذى جادت به معلوماتكم ، وواسع خبرتكم ، سيكون له في هذا السبيل كبير الأثر وعظيم النفع . واذا اتخذنا من الجزء الاول الخاص بنفقات الدولة دليلا على ماسيليه من الأبحاث المتعلقة بموارد الدولة وبميزانيتها وبالديون العمومية الخ ، أيقنا أن الكتاب سيكون في مجموعه خير مرشد ليس للناشئة فقط بل لكل من يجب ان يعنى بأمور المال ، وهم بعبارة اخرى جميع من يتصدى في هذه البلاد لتحمل المسئولية سواء أكانت عامة ام فردية .

وتفضلوا مع تهنئتى بقبول فائق التحية .

اسماعيل صدقى

عضو مجلس النواب

مصر فى ١٦ ابريل سنة ١٩٢٧

(١)

محتويات الجزء الاول

تمهيد

	ص
تعريف التشريع المالى وعلم المالية العامة	١
مذاهب العلماء فى الدراسة المالية	٢
المذهب الاقتصادى	٢
المذهب التشريعى	٣
المذهب الاشتراكى	٤
المذهب الحديث :	٥
اعتداده بالعامل السياسى	٥
وبالعامل الاجتماعى	٧
وعورة الدراسة المالية	١٠
المقارنة بين الاقتصاد الفردى والاقتصاد الحكومى	١٢
البديهيات الثلاثة فى مالية الدولة	١٣
لمحة تاريخية عن تطور الدراسة المالية	١٦

الكتاب الأول

نفقات الدولة

الباب الأول ـ ماهية النفقة العامة	٢٣
أركانها ـ الركن الأول : مبلغ من النقود	٢٣
الركن الثانى : لشخص إدارى	٢٤

	ص
الركن الثالث: سداد حاجة عامة	٢٤
دعامتاه	٢٤
نشأته	٢٥
ضماناته	٢٦
خواصها المستمدة من الضريبة	
الخاصة الأولى : الاذن بها من نواب الأمة	٢٨
الخاصة الثانية : شمول نفعها للأمة	٢٩
الخاصة الثالثة : مرونتها	٢٩
الباب الثانى ـ ترتيب المرافق التى تنفق فيها الدولة	٣٠
الترتيب التاريخى : نظرية (باستابل)	٣٢
مرفق الدفاع	٣٢
مرفق العدالة والأمن	٣٣
مرفق الرقابة الأدارية على نشاط الأفراد	٣٥
مرفق التعليم والدين	٣٨
مرفق أنماء الانتاج القومى	٣٩
نفقات ولى الأمر وعمال الدولة	٤٠
مايخص السلطة المركزية والسلطات المحلية	٤١
نقد الترتيب التاريخى	٤٣
ترتيب المرافق حسب الطبيعة الخاصة لكل مرفق : نظرية (آدمز)	٤٤
الفصيلة الأولى : المرافق الدفاعية	٤٤
الحماية من الاعتداء الخارجى	٤٤
حماية النفس والمال	٤٥

	ص
الحماية من الأمراض الاجتماعية	٤٦
الفصيلة الثانية : المرافق التجارية:	٤٧
أثر ازدياد الحضارة فيها	٤٨
الفصيلة الثالثة : المرافق التعميرية:	٥١
مرفق التعليم	٥٢
مرفق الترويض العام	٥٣
مرفق الاحتفاظ بشروط عادلة فى استغلال الصناعات	٥٤
مرفق التحقيق العامى العام	٥٥
مرفق تنمية موارد الدولة	٥٦
نقد نظرية آدمز	٥٧
ترتيب المرافق حسب المنتفعين بها ودرجة الانتفاع : نظرية (كون) و(بلهن)	٥٨
مرافق المرتبة الاولى :	٥٨
الانفاق على الهيئات الادارية	٥٩
« « التشريعية	٦٠
المبانى العمومية	٦٠
الانفاق على الدفاع	٦١
الطرق العامة	٦٢
التعليم	٦٢
الرقابة الادارية على الصناعة	٦٣
مرافق المرتبة الثانية :	٦٣
الأحسان الى ذوى الفاقة	٦٣
حضانة اليتامى	٤٦
وترتيب معاش للشيوخ المسنين	٦٥

	ص
وتأمين العمال من العاهات	٦٥
تعضيد الصناعات الفتية	٦٥
مرافق المرتبة الثالثة	٦٦
مرافق المرتبة الرابعة	٦٨
الباب الثالث — أسباب الازدياد المستمر فى النفقات العامة	٦٩
قانون الازدياد المطرد ونتيجته العملية	٦٩
أسباب الازدياد الظاهرى	٧١
أسباب الازدياد الحقيقى :	٧٣
أسباب اجتماعية	٧٣
أسباب اقتصادية	٧٤
أسباب سياسية	٧١
ازدياد الأنفاق لا يزيد حتما عبء الضريبة	٧٩
صعوبة الأنقاص فى النفقات العامة	٨٠
تأثير الأنفاق الحكومى فى أنتاج الثروة القومية وفى توزيعها	٨١
الازدياد الفاحش فى نفقات الحرب الحديثة وأسبابه	٨٣
الباب الرابع ــ أنواع النفقات العامة	٨٨
الفصل الأول : أجور عمال الدولة	٨٩
١ ــ المرتبات	٩٠
الوجهة السياسية	٩٠
المفاضلة بين الأجر والمجان	٩١
تحديد المرتب على نمط عام ثابت	٩٢
ضرورة تشريع دقيق للوظائف العامة	٩٢

ص

الحالة فى الولايات المتحدة وفرنسا ومصر ٩٤
الوجهة المالية ٩٥
عناصر الأجر ٥٩
كيفية تحديد سعر الأجر ٩٥
اعتبارات اقتصادية ٩٦
اعتبارات سيكولوجية ٩٦
اعتبارات ادارية ٩٦
الوجهة القانونية ٩٧
مركز قانونى لاتعاقدى ٩٨
القاعدة فى فرنسا وفى مصر ٩٩
نتائج المركز القانونى ١٠١
٢ ـ المعاشات ١٠٢
الوجهه السياسية : ١٠٢
مشروعية نظام المعاش . تبريره ونقده ١٠٣
الوجهة المالية ١٠٦
أنواع المعاش ١٠٦
سعر المعاش ١٠٦
كيفية تدبير المعاش:الاقتطاع أو التخفيض ١٠٧
فى انجلترا ١٠٨
فى فرنسا ١٠٩
نظام المعاشات المصرى ١١٠
قانون سعيد ١١١
قانون اسماعيل ١١١

ص

قانون توفيق ١١٢
قانون عباس : ١١٣
أنواع المعاش ١١٥
تدبيره بالاقتطاع ١١٦
مقارنة بالقانون الفرنسى الأخير ١١٦
الوجهة القانونية ١١٩
مركز قانونى لاتعاقدى ١١٩
نتائج هذا المركز القانونى ١٢٠
أحوال التقدير الأدارى المطلق : ١٢١
الالغاء والوفر ١٢٣
قرار من مجلس الوزراء ١٢٤
أجراءات المعاش ١٢٥
سقوط الحق فى المعاش ١٢٦
٣ ـ مخصصات رئيس الدولة ١٢٧
أساليب تحديدها ١٢٧
النظام الانجليزى ١٢٨
النظام الفرنسى ١٢٩
النظام المصرى ١٣٠
٤ — مكافأة النواب ١٣١
مبدأ المكافأة ١٣١
كمية المكافأة ١٣١
من يدفع المكافأة ١٣٢
من يحدد مقدارها ١٣٢
نفقات الانتخاب ١٣٣

	ص
تطور المكافأة النيابية	١٢٤
٥ — المكافآت الوطنية والمنح السياسية	١٣٥
الفصل الثانى — أثمان أشياء وأدوات تبتاعها الدولة	١٣٧
المسألة الأولى : المفاضلة بين الاستقلال والتركيز	١٣٩
ميزة النظام الانجليزى	١٣٩
فوضى الولايات المتحدة	١٤٠
النظام الفرنسى	١٤١
النظام المصرى	١٤٢
المسألة الثانية : المفاصلة بين أساليب التنفيذ وأساليب تحديد الثمن	١٤٤
التنفيذ بواسطة الحكومة او بواسطة العمل الحر	١٤٥
أساليب تحديد الثمن	١٤٧
توسيع اختصاص الأدارة فى الازمات	١٤٨
المسألة الثالثة : كيفية اختيار المقاولين والموردين: بالمناقصة أو بالممارسة	١٤٩
لمناقصة هى القاعدة	١٤٩
النظام المصرى	١٥١
المسألة الرابعة ـ عقود الاشغال والتوريدات	١٥٢
نماذج للعقود	١٥٢
الشروط الجزائيه	١٥٣
الفصل الثالث ـ الأمدادات والاعانات	١٥٦
مصرف حديث	١٥٦
وسائل حماية خزانة الدولة	١٥٨
أنواع الأعانات	١٥٨
الفصيلة الاولى : الاعانات الاختياريه	١٥٩
« الثانيه : الأعانات الألزاميه	١٦٠
« الثالثة: معاش العمال	١٦٣

تمهيد

تعريف التشريع المالي وعلم المالية العامة — مذاهب العلماء في الدراسة المالية — المذهب الاقتصادي ، المذهب التشريعي ، المذهب الاشتراكي ، المذهب الحديث — نقدها — ميزة المذهب الحديث : اعتداده بالعامل السياسي وبالعامل الاجتماعي — وعورة الدراسة المالية — وجوب اعتبارها علما مستقلا ، وجوه الاختلاف بين الاقتصاد الحكومي والاقتصاد الفردي — نظرة تاريخية في نمو وتطور الدراسة المالية — منهاج البحث

تعريف التشريع المالي وعلم المالية العامة

التشريع المالى لدولة من الدول هو مجموعة القوانين واللوائح التى تنظم ادارة أموالها العامة

أما علم المالية العامة فهو العلم الذى يعنى بدراسة الأصول والمبادىء التى تحتذيها الادارة المالية فى سائر الدول. فهو علم نظرى ، الا أنه ليس نظريا فحسب. بل هو للوصول الى تقرير أصوله النظرية لابد أن يتتبع المناهج والاساليب التى تسلكها الدول فعلا فى ادارتها المالية ، قديما وحديثا ، وبتمحيصه هذه الخطط والسنن ، ووزن آثارها فى رخاء الدولة أو شقوتها ، ومقارنة عصر بعصر، ودولة بدولة ، يستخلص من هذه الدراسة المقارنة أحكام هذا الفن ونواميسه

وقد عرفه العلامة آدمز [1] بأنه العلم الذى يبحث فى حاجات الدولة ، وفى الوسائل المادية لسداد هذه الحاجات بأقل نفقة وأغزر نفع .

فالدولة التى هى — كما مر بك فى دراستنا الدستورية والادارية — الشكل الأعلى الذى تتكيف به حياة الجماعات البشرية [2]، الاداة التى تستخدمها كل أمة ممدنة فى سداد مرافقها القومية ، يعوزها لأداء مهمتها شيئان : رجال يناط بهم العمل ، ومال يستعان به على أنفاذ هذا العمل . والمال أما أن يكون عقاراً

(1) Professor H. C. Adams : Science of Financep. 1et ss.

(2) G. Jèze: Cours de Science des Finances, 1922, p. 1et ss.

كالارض اللازمة لتخطيط الطرق والشوارع الخ ، أو مبانى كدور المحاكم والمعاهد والحصون الخ ، أومنقولات كالاسلحة والذخائر والسفن الحربيـة والـكتب الخ ، أو نقودا .والنقود أهم ما تفتقر اليه الدولة وأهم من صنوف المال الاخرى لاسيا فى الدول الحديثة التى أصبحت الضريبة أكبر موارد الدخل فيها فهى لازمة لاخراج أجور عمال الدولة ، لازمة لاقتناء كل الاشياء التى يستخدمها أولئك العمال . وبالجملة فهى عماد الدولة .

جباية هذه النقود ، وأنفاقها فى ضروب المرافق العامة ، وتوزيع هذه المغارم على أفراد الرعية ، هى الاغراض الثلاثة التى يتوخاها علم المالية العامة.

مذاهب العلماء في الدراسة المالية

وقد سلك العلماء فى درسهم هذا العلم طرائق شتى : فمنهم من قصر عنايته على العوامل الاقتصادية قائلا بأن المالية العامة ان هى الا فرع من علم الاقتصاد وقبس منه . ومنهم من اتجهت همته الى بيان النظم المالية من الوجهة التشريعية والادارية وهؤلاء هم فقهاء المالية العامة . ومنهم من يرى فى توزيع مغارم الدولة على الافراد طريقا يلجه لبث تعاليمه فى اعادة توزيع الثروة القومية بين الرعيـة والتسوية بين الغنى والمعدم . هؤلاء هم أنصار المذهب الاشتراكى . وأخيراً منهم من يتتبع الظواهر المالية فى منبتها الاول ، فى بيئتها السياسية والاجتماعيـة والاقتصادية والقانونية ، ويرى ان كل هذه العوامل لها نصيبها من الخطر. وهذا بلاريب أهدى المناهج وأجدرها بالاتباع .

المذهب الاقتصادي

فأما زلة الفريق الاول [1] فلأنهم فى دراستهم الاصول النظرية يهملون الادارة المالية التى هى فى الواقع تطبيق تلك الاصول وأبرازها من منطقة النظر والخيال الى محك التجربة والاختبار، فقد دل تاريخ كل الدول على ان قيمة نظام مالى معين لاتقاس فقط بقيمة الاصول النظرية التى بنى عليها ، وانما أولا : بملاءمة هـذا النظام للبيئة التى يراد سريانه عليها ، وثانياً : بالتشريع الذى يكفل نفاذ هـذا

---

(١) نذكر منهم Edgeworth, Ricardo Say, Murray, وآخرين سيأتى ذكرهم في سياق البحث

النظام فى هذه البيئة وبلوغ الاغراض المرجوة منه .

فمثلا الضريبة على الدخل : هى نظريا أعدل الضرائب ولكنها عمليا أصعبها فى بلوغها بنا هذه العدالة المرجوة . وليس أدل على ذلك من التغييرات المتوالية فى التشريع الخاص بهـذه الضريبة فى كل الدول . وقد تصل هذه الصعوبات العملية الى استحالة تنفيذ نظام معين بالرغم من صلاحه وكماله من الوجهة النظرية.

فظاهر اذن ان من أسوأ الخطل قصر الدراسة المالية على الاصول النظرية فحسب . فهـذه الاصول اذا لم تدرس بجانبها وسائل تطبيقها وأساليب التنفيذ العملى كانت بلاجدوى كما انه سواء فى الخطل ان تدرس هذه الاساليب والوسائل العملية غير مسترشد فى البداية بهذه الاصول النظرية . وفى هذا يخطىء الفريق الثانى : فقهاء المالية العامة [1] فادراك الرشد فى هذه المـادة يقتضى أن يسير علم المالية العامة والتشريع المالى المقارن جنباً الى جنب ، فنضم الى دراسة الاصول والمبادىء التى هدى اليها البحث النظرى دراسة الادارة المالية التى اتبعتها دول مختلفة فى عصور شتى .

المذهب التشريعي

وأما أثم الفريق الثالث فهو فى فرضه على الدولة واجب التسوية بين الثروات الفردية ، باتخاذه من الضرائب وتوزيع أعبائها على المـكلفين وسيلة الى التأثير فى توزيع الدخل القومى ، ذلك التوزيـع القائم الآن على قاعدة المنافسة الحرة وتملك الفرد لثمار كسبه

المذهب الاشتراكى

فيرى فاجنر Wagner [2] ، وهو من أئمة هذا المذهب ، ان علم المـالية

---

(١) ومن هؤلاء اكثر علماء القانون الاداري في فرنسا في النصـف الاخير من القرن التاسع عشر نخص بالذكر منهم Aucoc, Dareste, Ducroc ممن مر ذكرهم في دراستنا الادارية فهؤلاء أفردوا الاجزاء الاخيرة من مؤلفاتهم الادارية للتشريع المالي ونذكر من علماء التشريع المالي المعاصرين Arthur Girault و Stourm, و Allix

(2) A. Wagner: Traitè de la Science des Finances, ed. française, I p. 67

العامة يجب ان يتمشى مع وجهة النظر الجديدة الى الدولة ، التي بعدان كان الاقدمون ينظرون اليها والى الحكومات من أى نوع كانت كنظرهم الى شر لا بد منه لاستقامة أمور البشر ، أصبحت اليوم عند الامم المتحضرة بمثابة ملك كريم يبث البر بين الرعية ويغدق عليهم نعماءه ويدفعهم الى الرفه والسعادة دفعا. فيجب اذن على الدولة — تمشيا مع وجهة النظر هذه — أن تستخدم الضرائب والأتاوى كواسطة في المقاربة بين دخل الافراد وتقليل التفاوت بين رزق غنيهم ورزق بائسهم . ثم على الدولة أيضاً ان لاتترك مصادر الكسب الفياضة فى حوزة نفر من رعيتها بل عليها ان تجعل هذه المصادر الكبرى وديعة بين يديها ، تستغلها هى ، وتغدق ريعها على رعيتها جميعا

يقول (فاجنر) بهذا ويحسب انه بعض ما يوحى به العامل الاجتماعي فى السياسة المالية . ولكن شتان بين العامل الاجتماعى الذى يجب بحق أن يعتد أثره فى علم المالية العامة وبين ما تدعو اليه هذه الفكرة . فبينهما من مسافة الخلف ما بين قولك ان الدولة ينبغى لها ان تصرف سياستها المالية حسبما تقضى به اعتبارات المنفعة القومية ، وقولك ان واجب الدولة محو كل مفاضلة كائنة بين الثروات الفردية . فلو كان حقاً على الدولة ان تعمل لهذه التسوية لما نشأت حاجة الى علم دقيق مفصل للمالية العامة ولا كتفى عنه بقاعدة فذة وهى نزع مال الاغنياء وخلعه على الفقراء الى ان تستوى الفئتان .

ليس من ينكر ان فى توزيع الثروة القومية كما هو حاصل الآن مظالم جمة ترجع الى أسباب شتى ، لعل أهمها أغفال العامل الاجتماعي فى التشريع ، وكلها تدعو الى اصلاح حثيث . غير ان هذا الاصلاح الاجتماعى لا يكون بانشاء هذه الاشتراكية التى يدعونا اليها (فاجنر) ولا يدرك بفرض المساواة فى الازراق وحمل الدولة على الجباية من مال الغنى بقدر ما يسد خلة الفقير الى ان يستوى الدخلان . فأن أبعد شئ عن العدالة هو هذه التسوية الالزامية بين أرزاق الناس المختلفين بفطرتهم فى الملكات والمواهب والقوى .

المذهب الحديث

لم يبق الا المذهب الاخير ، وهو الذى نؤثره ، وهو الذى عليه جمهور العلماء فى العهد الاخير . وهو يفضل المذاهب التى بينا لك فى اعتداده بكل العوامل من اقتصادية وقانونية وسياسية واجتماعية . أما العامل الاقتصادى فانه يستوى فيه مع أصحاب المذهب الاول . وأما العامل الثانى فهو يماشى فيه فقهاء المالية العامة فى عنايتهم بالتشريع المالى . ولكنه يمتاز عن الفريقين باعتداده بالعامل السياسى ، والعامل الاجتماعى بمعناه الصحيح ، منزها عن شوائب الاشتراكية.

اعتداده بالعامل السياسي

أما العامل السياسى فيظهر لك خطره من استقراء هذه الحقيقة التاريخية وهى ان أكثر الاصلاحات والانقلابات السياسية نشأ عن أسباب مالية ، وان كثيراً من المشكلات المالية العظيمة نشأت بالمثل عن أسباب سياسية وصار الفصل فيها طبقاً لوحى السياسة .

ولنضرب على ذلك بعض الامثال :

فالمرسوم الامبراطورى الذى أصدره الامبراطور انطونيوس قاراقللا فى سنة ٢١٢ ، الذى وهب به صفة المواطن الرومانى لكل رعايا الامبراطورية الرومانية ، والذى تعلم أثره الخطير فى تطور تلك الدولة ، انما بعثه على اصداره رغبة الحصول على موراد جديدة لخزانته من ضريبة الخمسة فى المائة التى كانت تجبى من تركة كل مواطن رومانى .

وفى القرون الوسطى لم تكن سوى الحاجة الى المال لتدفع الملوك الى دعوة برلماناتهم التى كانت تهيىء لهم وسائل الحصول على موارد جديدة لخزائنهم الخاوية . ومن هنا نبت ثم رسخ حق المجالس النيابية فى تولى التشريع برمته . وهكذا ترى ان النظام البرلمانى — أكبر النظم السياسية الحاضرة — نشأ عن أسباب تتصل مباشرة بالمالية العامة .

ثم انظر الى الثورات التاريخية الكبرى التى نفذت آثارها الى ماوراء حدود ديارها فاهتزت لها أمم كثيرة ، ألم يكن للسنن المالية الاثر المباشر فى احداثها ؟ فالثورة الانجليزية التى بدأها (هامبدن) Hampden ثم تولاها (كرومويل)

Cromwell في منتصف القرن السابع عشر كان منشأها ضريبة السفن التي أمر بفرضها الملك شارل الاول في سنة ١٦٣٠ بالرغم من رفض البرلمان الأذن بها . فلما احتج البرلمان حله الملك ثم تلا ذلك نشوب الحرب بين جيش الملك وجيش جرده البرلمان . وانتهى هذا النضال بهزيمة الملك وأعدامه في يناير ١٦٤٩ ثم جاءت وثيقة سنة ١٦٨٨ الشهيرة تسجل حق الشعب الخالد في اعتبار كل ضريبة غير مشروعة وباطلة مالم يأذن بها البرلمان وفي الحدود التي أذن بها ، وتقرر سنوية الميزانية بالنسبة لاهم النفقات العامة .

والثورة الامريكية في أواخر القرن الثامن عشر لم يشعل نارها الا نزاع مالي بين انجلترا وولاياتها النازحة فانجلترا تتمسك بحق برلمانها المطلق في فرض الضرائب على تلك الولايات ، والولايات من جانبها تريد الابقاء على استقلالها المالي .

أما في فرنسا فأنه بعد ان نال مجلس الاعيان في سنة ١٣٥٥ الاعتراف من الملك بحق الشعب الذي ينوبون عنه في الاذن بالضريبة قبل أن يجوز لعمال الملك جبايتها لم يطل العمل بهذه السنة واندثرت بعد استتباب الامر لشارل الخامس وعودة السلم الى فرنسا بمعاهدة برتيني في سنة ١٣٦٠ . وعادت الضرائب ووسائل الاعفاء منها أو الارهاق فيها تسير على هوى ذوي السلطان الى ان انفجرت الثورة الفرنسية وقرر دستور سنة ١٧٨٩ « ان التكاليف العامة يصير البحث فيها وربطها من عام الى عام بواسطة الهيئة التشريعية » .

ثم انظر الى مصر وما أصاب كيانها السياسي من اضطراب نظام الضرائب فيها ، وفساد طرق جبايتها ، وجشع الجباة ، ونضوب خزانة الدولة من جراء هـذه الادارة المختلة ، وما تلا ذلك من عقد القروض الاجنبية الباهظة في أواخر عهد اسماعيل ، وكيف أفضى كل هذا الى تدخل الدول في شؤون مصر الى حد المساس باستقلالها السياسي ، ثم الى الثورة العرابية وما أعقبته من المحن القومية .

ومن جهة أخرى فان كثيراً من المبادىء المالية المسلم بها انما يرجع الفضل في تقريرها الى مبادىء سياسية آمنت بها الامة من قبل كمبدأ المساواة في احتمال

تكاليف الدولة بين المكلفين انما هو وليد مبدأ المساواة السياسية الذى أعلنته الثورة الفرنسية لشعوب أوروبا ، وكثير من السنن المالية المتبعة فعلا انما ترجع الى مبادىء سياسية أجازتها الامة طائعة أو كارهة كالامتيازات المالية التى تعفى أو تحابى بها الدولة فريقا من رعيتها انما هو نتيجة مايكون لهذا الفريق الممتاز من سطوة سياسية تذعن لها الطبقات الاخرى .

وبالعامل الاجتماعي

أما العامل الاجتماعى فلا يقل فى خطره عن العامل السياسى . وحسبك ان تتبين هـذه الظاهرة فى كثير من برلمانات الامم الحاضرة : فانها لم تعد تقنع من نظمها المالية بابلاغها كفايتها من الدخل سدادا لنفقات الدولة ، وانما هى تبتغى علاوة على هـذه المآرب المالية البحتة تحقيق بعض الامانى الاجتماعية التى يجيش بها وجدان الجماعة .

علاوة على هذا فان النظم المالية البحتة ، التى لم يبتغ بها المشرع الا الحصول على أتاوى وضرائب لزيادة دخل الدولة ، هذه النظم المجردة من أية غاية اجتماعية نظرا لمساسها بثروات الافراد ونيلها من أرزاقهم — لابد محدثة آثاراً اجتماعية علاوة على آثارها الاقتصادية وأكبر شاهد على ذلك نظرية «راجعية الضريبة» Théorie de l'incidence de l'impôt ، الحافلة بالنتائج الاجتماعية التى ستكون محل عنايتنا فى باب الضرائب .

فعلم المالية العامة اذن — فى اعتداده بالعامل الاجتماعى — يجب ان لايدرس فقط الاغراض الاجتماعية التى ابتغاها الشارع من أحكامه المالية ، بل عليه ان يدرس أيضاً النتائج الشتى التى تنشأ فعلا عن هذه الاحكام .

ولنضرب على كل ذلك بعض الامثال : —

فضريبة المستهلكات كانت فى كل العصور ذات صبغة اجتماعية صريحة : ففى أوائل القرن السابع عشر وأواخر القرن الثامن عشر كان الرأى الاقتصادى السائد يحبذ فرض هذه الضرائب حتى على ضرورات الحياة . ويدعم هذا بالنتائج الاجتماعية الصالحة التى يرتجيها من حمل العامل الفقير على مضاعفة جهوده والقصد فى معاشه

والكف عن البذخ واللهو . فيستفيد بذلك العامل نفسه الذى يعظم نشاطه وتزداد قوة أنتاجه ، كما يستفيد ولى العمل والامة جميعا من هبوط تكاليف الانتاج وازدياد الناتج . اما اليوم فالرأى الاقتصادى ينظر بعين الريبة الى ضرائب المستهلكات ويحرمها على ضرورات الحياة تحريما ، لعلل اجتماعية ليس هنا مقام الافاضة فيها.

والعامل الاجتماعى يظهر بجلاء فى الرسوم الجمركية . فالثابت ان أكثر الدول تسترشد فى وضع نظامها الجمركى وربط تعريفته باعتبارات اجتماعية ـ كأثرها فى رخاء الشعب بوجه عام ـ علاوة على الاعتبارات المالية التى تزن مقدار ما تسبغه هذه الرسوم على خزائن الدولة

كما يظهر العامل الاجتماعى فى ضرائب البذخ impôts somptuaires التى يقصد بها محاربة نوع من أنواع البذخ المعيب لا زيادة موارد الدولة . وفى الضريبة العقارية على الاراضى المعدة للبناء والتى تعلو اذا ظلت الارض غير مبنية وتنقص اذا بنيت ، رغبة من الشارع فى تشجيع البناء وتفريج أزمة المساكن . ثم انظر الى نيوزيلنده فقد فرض برلمانها ضريبة على «الغياب» وهى ضريبة خاصة تعلى على ضريبة العقار ، وتستأدى من كل مالك لا يزرع أرضه أو لا يقيم عليها جانبا معينا من العام . فهناك غاية اجتماعية صريحة ينشدها الشارع وهى تعمير تلك الاقطار المهجورة .

ثم انظر الى الحرب الكبرى (١٩١٤ ـ ١٩١٨) : ان تصفية أعباء هذه الكارثة العالمية من أهم المعضلات التى تشغل علماء المالية العامة . وبين الوسائل التى اقترحت لاجراء هذه التصفية هى ضريبة رأس المال . فلتقدير قيمة هذه الوسيلة تقديرا صحيحا لا ينبغى ان يغفل العامل الاجتماعى . والحقيقة الاجتماعية الساطعة التى لا شك فيها ولا خفاء هى ان بعض كبار الممولين القدماء أو المحدثين قد جمعوا بين أيديهم الحصة الكبرى من سندات الديون العامة ، وأكثرها معفى من كل ضريبة ، مرتفع سعر الفائدة . هؤلاء الممولون يداينون الدولة

أو يدا ينون فى الواقع مواطنيهم الفقراء الذين نكبتهم الحرب . فاذا فرضت ضريبة على رأس المال لم تصبهم بضير وأرهقت سائر مواطنيهم المنكوبين وضيقت عليهم مصادر رزقهم . لا شك ان مثل هذا الاعتبار الاجتماعى يجب عند النظر فى أمر هذه الضريبة أن يوزن ويحفل به الى جانب الاعتبارات المالية والاقتصادية الاخرى [1]

ثم أنظر أخيراً الى ضريبة التركات l'impôt sur les successions لبثت هذه الضريبة برهة طويلة وهى أداة لاجتلاب بعض الدخل للدولة ، ولكن علماء المالية فى السنين الاخيرة صاروا يوجهونها وجهة أخرى ويتخذون منها أداة ماضية للاصلاح الاجتماعى :

يقول أنصار هذا الانقلاب ان المشاهد فى أعرق الأمم ديمقراطية — كانجلترا والولايات المتحدة الامريكية وفرنسا — انها وان كانت النظم الديمقراطية والسيادة الشعبية هى عماد دساتيرها الا أن الواقع غير ذلك . فهذه السيادة قد لانت مقادتها الى طائفة صغيرة من كبار الممولين تزداد أموالهم على مر السنين ضخامة ويزداد عددهم قلة . وقد أثبت التجريب ان القوة المالية التى يصول بها رجل يمتلك الملايين بله الملايير هى شر ما تبتلى به النظم الديمقراطية ، فهى — كالنزعة العسكرية أو نظام الحكم الاوتقراطى — لارقابة عليها الا ضمائر أربابها الدغلة . وهى تفسد الهيئات السياسية بما تنثره من الرشى ذات اليمين وذات الشمال وتفسد الادارات الحكومية ويمتد أذاها الى الناخبين أنفسهم . فهلا يجب القضاء على هذه الاوتقراطية الخفية بمنع تجمع هذا المال الزاخر فى حوزة فئة قليلة ؟ وأليست أقرب الوسائل الى ذلك هى ضريبة التركة فيرفع معدلها الى القدر الذى يحول دون تكدس كمية كبيرة من الثروة فى يد فرد واحد ؟

(1.) G. Jèze : l'Impôt extraordinaire sur le Capital comme moyen de liquider les charges de la guerre Paris 1919 p. 36-39

تلك بعض أمثلة موجزة ، أوردناها لك مقتضبة ومرجئين الافاضة فيها الى مايتلو ، لتستبين منها أهمية العامل الاجتماعى فى دراستنا لهذه المادة ، وللتدليل على أفضلية هذا المذهب .

وعورة الدراسة المالية

عرفنا الآن الروح التى يجب ان تستقبل بها دراستنا المالية ، والأهبة التى يجب ان نعالج بها كل مسألة من مسائل هذا العلم أو ظاهرة من ظواهره ، وكيف ينبغى ان نردها جميعاً الى عناصرها الشتى ونحدد ما لكل عنصر من الاثر والخطر . ولما كان تجريب النظم المالية ابتغاء الحكم على صلاحها أوفسادها ليس بالامر الهين ولا هو مأمون العاقبة فأنه لامناص لنا من جعل معتمدنا على تجاريب الماضى والحاضر .

أما عن التجارب الماضية فلا حاجة بك الى أن توغل فى فيافى التاريخ القديم . وحسبك ان تبدأ بالقرن الثامن عشر [1] فأن التنقيب فيما وراء ذلك لايجدى الآن كثيراً نظراً لمغايرة المجتمع القديم للمجتمع الحديث من كل الوجوه التى تهم المالية العامة . وأما عن التجريب الحاضر فهذا يكون بدراسة النظم المالية للدول الحديثة التى يوجد بعض التشابه بين بيئاتها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية . خذ مثلا ضريبة من الضرائب وقارن فى جملة دول أثرها على صناعة معينة أو طائفة من الرعية فاذا وجدت هذا الاثر يختلف من دولة الى أخرى فابحث عن أسباب هذا الاختلاف ، ولاشك انك واجد معظمها فى اختلاف العوامل السياسية والاجتماعية فى البلدين

والاحصاء La statistique يمدك بمعلومات كان لها أجل الشأن فى انماء المالية العامة وتعزيز نظرياتها فى السنوات الاخيرة ويلزم فى بيانات الاحصاء التى تحصل عليها أن تجهد كل الجهد فى ضبطها وجعلها وافية وغير مشايعة ولا منحازة لغرض معين لا كالاحصاءات التى تقوم بها بعض الصحف لاثبات وجهة نظر

(١) رأي العلامة Jèze في Cours ص ١٨

حزبية ، ولا كالاحصاء الذى يروى عن وزير انجليزى انه طلبه من أحد مديرى وزارته فسأله المدير عن الفكرة التى يريد تأييدها كى يوفق بينها وبين الكشف الاحصائى (١)

ثم ان التغيير المتوالى الذى يرد على التشريع المالى لدولة معينة ، بفعل العوامل السياسية والاجتماعية المتدافعة ، يرهق الباحث فى هذه المادة ويكاد يعجزه عن الاحاطة بالجانب التشريعى منها ، وعن محاولة صوغه فى قالب قانون مسنون لان أحكامه التفصيلية فى تطور مستمر .

كما ان الاستنتاجات التى يجوز لنا أن نرتبها على المشاهدات واستقراء التجاريب المالية يجب أن لا نتعجل فى تقريرها ، بل ليكن تعويلنا فى ذلك على الاعتدال والحذر . ولا ننس ان الاستقراء الكامل المحكم ، والبصر الصحيح بالامور المالية — صحة مطلقة — يكاد يتعذر لما عليه الظواهر المالية من فرط التعقيد والاشتباك ، فهناك جزئيات دقيقة قد تخفى عن المشاهد وقد يكون لها أثر كبير ، ومهمة العالم المالى هى ان يميز فى كل نظام مالى يدرسه بين ما هو جوهرى يغدق عليه عنايته وبين ما هو ثانوى لا حرج عليه فى أغفاله

وجوب اعتبارها علما مستقلا

اشتباك الظواهر المالية هذا ، وكونها تستمد نشأتها من مختلف العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى آن واحد ، يؤهل علم المالية العامة الى مكان ممتاز ومنفصل عن علم الاقتصاد ، الذى انما يبحث فى الجانب المالى من نشاط الافراد بخلاف علم المالية العامة الذى يدرس الجانب المالى من نشاط المصالح العمومية ، ونشاطها ، كما تعلم ، (٢) يمتاز عن نشاط الافراد بفوارق كثيرة ، نلخص لك أهمها .

---

(١) مناقشات مجلس النواب الانجليزي في ٢٨ ابريل سنة ١٩٠٣ المجلد الثاني والخمسين ص ٨٣ (نقلا عن جيز)

(٢) باستابل ص ٤٢ وما يليها

المقارنة بين الاقتصاد الحكومي والاقتصاد الفردي

فأولا — ان الفرد يخضع فى تنظيم ماليته الى حدود لايستطيع بسطها كما يهوى ، أما الدولة فلا تعرف هذه الحدود ، وقدرتها على بسط دخلها أو قبضه لا يكتنفها قيد قانونى فالدولة لها أن تستأدى من مال رعيتها وجهودهم كل ما احتاجت اليه للقيام بالمرافق العامة الموكولة اليها ، ولا يحدهذا السلطان القانونى المطلق [١] الا مبلغ الثروة القومية من الغزارة أو النضوب [٢] فنشاط الدولة اذن يمتاز عن نشاط الفرد بطبيعته الالزامية .

وثانياً — ان الغايات التى تنشدها الدولة من أنفاقها تباين الغايات التى يبتغيها الفرد فغايات الدولة كحماية المجتمع من اعتداء أجنبي وصيانته من الفتن ،وتهذيبه وتثقيفه ،كلها غايات غير مادية يتعذر وزن نفعها أو تقويم هذا النفع بثمن.

وحتى اذا فرضنا امكان هذا التثمين فأنه يتعذر توزيع هذا الثمن على أفراد الرعية بنسبة نصيب كل منهم من هذا النفع . فلا سبيل للدولة اذن الا أن تربط مؤونتها على رعيتها دفعة واحدة ، ثم توزعها على الافراد بنسبة ميسرتهم ، لا بنسبة ما تسديه كل فرد من البر والصون

وثالثاً — ان ادارة الفرد لماله تغلب عليها بل تكاد تستأثر بها منفعته الخاصة حتى وان تعارضت مع المنفعة العامة فالفرد انما يلهمه فى سعيه فى الغالب عاطفة واضحة هى جلب النفع لذاته . أما الدولة فأن المسيطرين على ادارة أموالها العامة قد ترسم لهم سياسة الانفاق مآرب شتى وبواعث مختلفة فرجال الجيش مثلا — اذا كانت لهم السيطرة السياسية — يريدون ان تزداد نفقات الدولة على معدات القتال وان تعطلت كل المرافق الاخرى ، والعمال اذا كانت لهم الاكثرية البرلمانية اتجهت سياستهم الانفاقية نحو الاكثار من معاهد البر على حساب الممولين وهكذا تجد فى قلب الدولة مآرب متضاربة وشهوات متنافرة تتجاذب سياستها

---

(١) طبقاً لنظرية «اوستن» Austin في الدولة

(٢) هذا الكلام يرجع الى الدولة ذات السيادة الكاملة التى لا تنقص من سيادتها قيود تعسفية كالامتيازات الاجنبية في مصر

المالية فتصرفها يوماً ذات اليمين ويوماً ذات اليسار

ورابعاً — ان الفرد في اعتزامه معالجة باب من أبواب العمل انما يبني عزيمته على احتمال ربح يؤول اليه من ممارسة هذا العمل ، فهو لا يرضيه الا أن يربو ايراد العمل على تكاليفه فأذا زادت التكاليف عن الايراد كف عن ممارسة هذا العمل . أما الدولة فليس احتمال الربح أو خطر الخسارة هو معيار توليها مرفقا من مرافق الشعب بل معيار ذلك اعتبارات أخرى . واذا تولت مرفقا فليس يتجه همها الى امتراء ربح منه ، الى ايجاد فضلة في الدخل على النفقات ، بل كل همها ينصب على الموازنة بينهما .

خامسا — ان الفرد ينظر أولا إلى مقدار دخله ثم يقرر نفقاته طبقاً له . أما الدولة فتحدد أولا مبلغ نفقاتها ثم تربط دخلها بالقدر الذي فيه كفاية هذه النفقات [1]

«البديهيات الثلاثة» في مالية الدولة

هذه الفروق الظاهرة أوحت إلى العلامة Adams ما سماه « البديهيات الثلاثة في مالية الدولة » [2] وهي قواعد اشتقها من الخصائص الثابتة في طبيعة الدولة خصائص مسلم بصحتها بداهه واجماعا : فالخاصة الاول هي خلود الدولة أي انها ليست كالفرد ذات أجل محدود ، ومن أجل هذا وجب بداهة أن تختلف سياستها المالية عن سياسة الفرد فاذا صح للفرد الذي لا ذرية له ولا وارث أن يحول كل ثروته الى ريع يجري عليه مدى العمر ، فان الدولة التي لا تحد بالاعمار البشرية يجب على المسيطرين على ماليتها أن لا يلحقوا بمواردها أي علة أو قيد ينتقص ريعها في الاجيال المقبلة

هذه هي القاعدة المشتقة بداهة من هـذه الخاصة الاولى في الدولة . أما موارد الدولة التي بحكم هذه القاعدة يجب ألا يمسها الساسة بسوء فقد اختلفت من عصر إلى عصر حسب طور الحضارة الذي بلغته الامة والصلة القائمة بين حياتها

«١» هذا اذا لم تكن الدولة في مركز استثنائي كمصر

(2) Adams : Public Finance : "Three fiscal axioms". pp.3-14

السياسية والصناعية . ففى عهد الأقطاعات Feudalism لم يكن للضريبة شأن يذكر وكانت أهم موارد الدولة هى أملاك الملك أو الوالى royal demesne, regalia التى ينفق ريعها على حاجات الوالى وحاجات الدولة على السواء وقضت هذه القاعدة إذن على ساسة ذلك العهد بإنماء ريع هذا الدومين وصيانته مما أدى الى وضع الاحكام المفصلة لضمان نجاح الصناعات الاستخراجية — كفلاحة الارض واستغلال الغابات ومصايد الاسماك وغيرها — التى يتغذى بها الدومين الملكى فتنمو غلته وتزداد بالتالى موارد الدولة

أما رزق الافراد من مصادر أخرى غير هذه الصناعات الاستخراجية فلم يكن محل عناية الساسة لانه لا يعود على موارد الدولة بعائدة تذكر

أما فى العصور الحديثة فإيراد الدولة من دومينها نزر لا يعتد به ، وإنما معظم إيرادها مستمد من الضريبة على أرزاق الافراد من الصناعات التى يمارسونها من زراعة وصناعة وتجارة . ولذلك — بحكم هذه القاعدة — اتجهت عناية الساسة الى انشاء حالة رغد ونجاح لكل الصناعات الفردية ، فكلما ازدهرت هذه الصناعات وأينعت وزكا رزق الافراد منها كلما كبر الذخر الذى تقتبس منه الدولة إيرادها وتجبى منه مؤونتها

الخاصة الثانية للدولة هى أنها لم توجد لخدمة ذاتها — فان تلك الذات اعتبارية لاوجود لها فى الواقع وانما هى من صنع الوهم والخيال كما تبين ذلك من دراستنا الادارية — بل سبب وجود الدولة هو القيام بخدمات معينة للافراد . والافراد أيضا فيما بينهم يخدم بعضهم بعضاً وهذا هو عماد حياة الجماعة . فالدولة والفرد يستويان من هذه الناحية — كلاهما يقوم بخدمات — غير انهما يختلفان جد الاختلاف : أولا ، فى باعث كل منهما فباعث الفرد بفطرته هو طلب الربح من سعيه كما أسلفنا ، وباعث الدولة بحكم تكوينها السياسى هو نفع الجماعة ، وثانيا أن الدولة فى الخدمات والصناعات التى تقوم بها لا تسرى عليها قواعد

الصناعة الفردية ، فبينما مبدأ المنافسة الحرة يضمن ثمنا عادلا لكل سلعة أو خدمة يصطنعها الافراد ، اذا الدولة — وهى مستودع القوة العامة — تملك أن تجعل صناعتها فى مأمن من المنافسة وأن تحيطها بسياج من الاحتكار

وبالتأمل ترى أن هناك مبدأين تسير عليهما رقابة اعمال البشر فى كل جماعة متحضرة من حيث اتصال هذه الاعمال بتأدية الخدمات وتثمينها : هما مبدأ حرية المنافسة ومبدأ الرقابة السياسية أى رقابة الحكومة على نشاط الفرد . وحيث أنه أزاء الدولة لا محل للمبدأ الاول فيجب مضاعفة العناية بأنفاذ المبدأ الثانى وهو الرقابة السياسية التى يحددها بالنسبة للدولة وينظم أساليبها التشريع الخاص بالميزانية

فالبديهية المشتقة من هذه الخاصة هى أن السياسة المالية الرشيدة يجب أن تنشئ قيودا من رقابة يقظة بعيدة المدى تضمن أن الخدمات التى تؤديها الدولة تؤدى للرعية بأقل كلفة وأقل ثمن يستطاع

أما الخاصة الثالثة للدولة فهى أنها ناتج تاريخى وكل ناتج تاريخى يتكيف على مر الأجيال بأشكال عديدة ويتلون بألوان مختلفة . فالحكومات وان كانت عنصراً دائماً فى المجتمعات البشرية إلا أن النظريات التى تشاد عليها الحكومات وتسير بمقتضاها دائمة التغير ، تختلف من أمة إلى أمة فى عصر واحد ، وتختلف من عصر إلى عصر فى أمة واحدة . ولذلك فالبنيان الحكومى لأمة فى عصر معين يعطيك صورة صادقة لمستوى الحضارة والادراك الذى بلغته الامة فى ذلك العصر ، ولمطامحها القومية من حربية أو تجارية مثلا ، وللعقيدة السائدة عن حقوق الافراد وواجباتهم قبل الدولة

ولما كانت السياسة المالية انما هى فى الواقع تعبير الطبقات الحاكمة [1] — تعبيرهم المالى — عن مطامحهم السياسية والاجتماعية ، فأنه يلزم لصيانتها من الفشل وضمان نجاحها أن تتمشى مع الافكار السياسية السائدة فى الامة ،

---

١ - « الطبقات الحاكمة » قد تكون فرداً أو أرستقراطية عتيدة الي جانبها كما في النظام الملكي المطلق ، أو الاكثرية العددية في الامة كما هو الحال في الديموقراطيات الحديثة

وأن تلاؤم البنيان الحكومى لتلك الامة . هذه هى ثالثة البديهيات فى مالية الدولة .

لمحة تاريخيه عن تطور الدراسه الماليه

كل هذه الفروق والاعتبارات تجعل لادارة الدولة المالية شأنا غير أدارة الفرد لماله ، وتحتم فصل الدراسة المالية عن الدراسة الاقتصادية كما أسلفنا . إلا أن هذا الفصل وما ترتب عليه من تخصيص المالية العامة بدراسة مستقلة شاملة لم يتم دفعة واحدة بل كان نتيجة تطور بطىء استمر الى بداية القرن التاسع عشر أما قبل ذلك فلا نجد من العلماء من تناول فى كتاب واحد كل مناحى هذا العلم ولم يتناول سواها بل كان فريق منهم يتناول مسألة من مسائله فى رسالة قائمة بذاتها ، وفريق يتناوله برمته فى سياق دراسته لفنون اخرى فعلماء القانون العام كانوا يعالجونه فى سياق دراستهم لوظائف الدولة ، وعلماء الادارة كانوا يعتبرونه فرعا من مباحثهم الادارية وعلماء الاقتصاد كانوا يعقدون له فصلا أو فصلين فى ختام نظريتهم العامة فى استهلاك الثروة

ولنشرح بأيجاز أدوار هذا التطور:

القرون الوسطي

ففى خلال القرون الوسطى لم تدع الحاجة الى البحث فى المالية العامة لانه لم تكن هناك للدولة مالية منفصلة عن مالية الملوك الخاصة ، اذ كان الملوك ينفقون على شؤون الدولة من ريع أملاكهم الخاصة domaines, régales ، ولم تكن الضريبة لتفرض الا على وجه الاستثناء للحصول على ايراد غير عادى لاتقاء طارىء جسيم ومن جهة أخرى فان نظام النفقة العامة — أى تولى الموظفين الانفاق نقداً على شؤون الدولة ، واعطاءهم أجورهم نقداً من خزانة عامة — لم يكن معروفا بعد ، بل كان عمال الملك وأعوانه يحصلون على التوريدات والمؤن اللازمة لعملهم بجبايتها عينا من الرعية ، وكانوا يؤجرون على عملهم بالاذن لهم بتحصيل رسوم من الرعية ، نذكر من ذلك رسوم القضاة épices des juges ، وهكذا لم يكن هناك سبيل ولا حاجة للقيام بدراسة نظرية لنظام الضرائب أو

نظام النفقات العامه (١)

القرن السادس عشر والسابع عشر وجانب من الثامن عشر

وأول ما لفت عناية العلماء الى الشؤون المالية هو جانبها السياسى ، أى ارتباط عظمه الدولة بصلاح ادارتها المالية ، ولذلك بدأوا دراستها فى سياق مؤلفاتهم فى السياسة والادارة . ونبغ منهم فى الشطر الثانى من القرن السادس عشر Bodin و Sully وكان لكتاب أولهما « الجمهورية » نفوذ كبير لم يقتصر على فرنسا بل سرى الى انجلترا وألمانيا وظلت له هذه المكانة طوال القرن السابع عشر . وامتاز القرن السابع عشر والثامن عشر بأنهما عصر أسراف الملوك والامراء فى الانفاق والبذخ مما أحوجهم الى موارد فياضة متجددة ، وحث العلماء على وضع الرسائل المطولة فى الضرائب ، والقروض ، والقروض الاجبارية ، ونظام العملة الخ نخص بالذكر منهم فى فرنسا Vauban و Forbonnais و Montesquieu وفى انجلترا Locke و Hume أما فى ألمانيا فان أساتذة علم السياسة من جانب ورجال الادارة من جانب آخر دأبوا فى درس القواعد الصالحة لادارة الدومين وأملاك الامراء ، ومن مجموع هذه القواعد تكون ما سموه « علم الديوان » Kameral wissenschaft وهو مشتق من Kammer وهى الغرفة أو المجلس الذى يتداول فيه الاعضاء فى أمر الضرائب واستغلال الدومين (أرضه وغاباته ومناجمه) وبالجملة فى الجانب المالى من سياسة الدولة . ولاعداد أعضاء لهذه المجالس عندهم الدربة والكفاية ، أنشئت فى

---

١) فى القرن الحادي عشر والثانى عشر نشأت المدن المتمتعة باستقلال ذاتى وبأيرادات مستقلة تأتيها من حقها في فرض ضرائب بلدية وعقد قروض محلية . وهذا حث بعض العلماء الي البحث في هذه الشؤون غير أن كتاباتهم فيها لم تصبح ذات قيمة علمية الا في القرن الخامس عشر والسادس عشر حيث ظهر في ايطاليا بعض العلماء مثل Palmieri وأكبر ما يؤخذ على هذه الرسائل هو خلوها من روح النقد والتمحيص ؛ ولكتابها بعض العذر اذ لم يكن في مقدورهم الحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن مالية هذه المدن التى لم تكن تنشر وكانت محاطة بحجاب كثيف من الكتمان

الجامعات الالمانية مناصب أساتذة لتدريس قواعد هذا العلم الديوانى الذى كان يؤدى مهمة علم المالية العامة وأكبر الديوانيين الالمان فى القرن السادس عشر Obrecht وفى القرن السابع عشر Bornitz و von Seckendorff وفى الشطر الاول من القرن الثامن عشر von Justi .

الشطر الثانى من القرن الثامن عشر

وفى الشطر الثانى من القرن الثامن عشر انتقل اهتمام العلماء من الجانب السياسى الى الجانب الاقتصادى من المسائل المالية فألحقوا دراستها بالدراسة الاقتصادية . وهذا ما قام به (الفيزيوقراطيون) فى فرنسا و (آدم سميث) فى انجلترا . وعنى هؤلاء على الاخص بالضريبة وحاولوا شرحها شرحا علميا فتكلموا على العدالة فيها وعلى تبسيط أشكالها والقصد فى نفقات جبايتها ، ونظرياتهم فى هذا الشأن تستند الى مذهبهم الاقتصادى المعروف . أما آدم سميث فقد خصص الجزء الخامس من كتابه المشهور (ثروة الامم) لدرس الضرائب ووضع فيه قواعده المشهورة فى شروط الضريبة . وأسند بالمثل نظرياته المالية الى مذهبه الاقتصادى فى ايثار المنافسة الحرة على تدخل الحكومة ، وكان لتعاليم آدم سميث أكبر منزلة لا فى انجلترا وحدها بل فى أوروبا (فرنسا والمانيا وايطاليا) وفى أمريكا .

الفيزوقراطيون وآدم سميث

الثورة الفرنسيه

ثم جاءت الثورة الفرنسيه فغيرت أحوال معاش أمم كثيرة من الوجهة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وكانت لذلك بداية عهد جديد فى تاريخ المذاهب والنظريات المالية : فقد تحرر الكتاب شيئاً فشيئاً من تأثير الفيزيوقراطيين وآدم سميث ، وفى المانيا من نفوذ الديوانيين . وظهر فى المانيا فى النصف الاول من القرن التاسع عشر أول كتاب عظيم شامل فى المالية العامة للاستاذ Rau وبقى هذا الكتاب برهة طويلة خير سفر فى هذه المادة بل السفر العلمى الفذ فيها ، وقنع علماء الدول الاخرى فى تلك الفترة بوضع رسائل متفرقة فى مختلف المسائل المالية ، أو بضم بضع فصول فيها الى مؤلفاتهم الاقتصادية كما فعل فى انجلترا Ricardo و J. Stuart Mill و Mac Culloch وفى فرنسا J. B. Say

أواخر القرن التاسع عشر

ثم ظهرت وسادت وجهة النظر الاجتماعية فى المسائل المالية وكان ذلك بفضل غلبة السياسة الاجتماعية — التى تدعو الى تولى الحكومات كثيرا من مرافق البر وتدخلها فى كثير من شؤون الرعية — على السياسة الفردية التى تريد قصر نشاط الحكومات على الحد الادنى وكان من أئمة هذه الحركة الاستاذ فاجنر Wagner فى المانيا والاستاذ سليجمان Seligman فى امريكا وان كان الاول أسرف فى رأيه كما سبق بيان ذلك

العصر الحاضر

وفى الوقت الحاضر نجد العلماء فى كل الامم الممدنة [1] يدرسون المسائل المتعلقة بمالية الدولة باعتبارها فى جملتها علماً قائماً بذاته ينظر اليه من وجهات ثلاثة : الوجهة الاقتصادية والوجهة السياسية والوجهة الاجتماعية ، ولهم فيه مؤلفات شاملة عديدة ، متفاوتة فى قيمتها العلمية ، وتساعدهم فى مهمتهم الآن البيانات الكثيرة التى تنشرها الحكومات الحديثة — بيانات تاريخية وادارية وتشريعية واحصائية — وتلك العلانية المتسعة النطاق التى تحيط الآن بماليات الدول ، فتلك ادوات ثمينة لم يكن فى وسع الاقدمين ان يستعينوا بها فى دراساتهم

. . .

(منهاج البحث)

منهاج البحث

المنهاج الذى ارتسمناه فى هذه الدراسة هو تقسيم موادها الى خمس كتب :—

الكتاب الاول : نفقات الدولة ، أى المصروفات العمومية التى تنفقها الدولة فى مرافق الرعية ، درس النظريات العلمية المقررة فيها

الكتاب الثانى : موارد الدولة ، أى الايرادات العمومية التى تجبيها الدولة درس النظريات العلمية المقررة فيها

---

١ — في نهايه الدراسه عقدنا فصلا ملحقاً موجزاً لبيان ونقد أهم المؤلفات الماليه الحديثه في الدول الكبري ونحيل القاريء ان شاء بيانا أوفي الي مقال العلامه Seligman عنوانه "Recent Literature in Taxation"

الكتاب الثالث : ميزانية الدولة : تحضيرها ، واعتمادها ، ومراقبة تنفيذها

لما كانت الميزانية مركبة من ايرادات ومصروفات كان من الواجب قبل أن نبدأ درس التشريع الخاص لكل منهما ان نمهد لذلك بدرس النظريات والقواعد التى هدانا اليها البحث العلمى فى هذين البابين اللذين هما من الميزانية بمثابة الجناحين من الطائر ، وهذا ما نقوم به فى الكتاب الاول والثانى

الكتاب الرابع : ديون الدولة ، أى الديون العمومية

إذا عجزت إيرادات الدولة عن السداد بمصروفاتها لجأت الدولة الى الاستدانة فتنشأ الديون العمومية ، لذلك تأتى دراستها عقب دراسة الميزانية إلحاقا بها وتكملة

الكتاب الخامس : مالية الهيئات البلدية والاقليمية .

والله المستعان .

الكتاب الاول

نفقات الدولة

منهاج الكتاب ومرماه

الغرض من دراسة نفقات الدولة – دراسة علمية — هو معرفة الأثر الذى تولده هذه النفقات فى حياة الامة ، والاسترشاد بهذا الأثر فى وضع قواعد عامة تسير عليها سياسة الانفاق . فلقد نجح العلماء فى العهد الاخير فى تقرير طائفة طيبة من هـذه القواعد ، ان كانت لم تبلغ بعد مرتبة أحكام قاطعة فى الادارة المالية [1] الا انها خير عون على أنارة بصيرة الباحث فى أمر المصروفات العمومية ، وتمكينه من النظر اليها من جميع وجوهها ، فيستطيع اذن — بقدر الطاقة — أن يجعل سياسة الانفاق تنطبق على الأمانى السياسية والنظريات الاجتماعية التى يجيش بها وجدان الجماعة .

وسندرس هذا المبحث فى أربعة أبواب : فى الباب الاول ندرس أركان

---

(١) راجع Adoms « المالية العامة » ص ٢٦ وما يليها ؛ و Bostable ص ٥ وما يليها في رده على العلامة Leroy-Beaulieu الذي يستبعد دراسة المصروفات العمومية من علم المالية لأسباب غير وجيهة راجع مؤلفه في المالية العامة الجزء الاول ص ٢ الي ٥ الطبعة السادسة وقد نبغ علماء الألمان في دراستهم لهذا القسم من علم المالية ؛ نخص بالذكر G.Cohn {منقول الي الانجليزية طبعة جامعة شيكاغو سنة ١٨٩٥ } ص ٢٢٢ وما يليها و A,Wagner { منقول الي الفرنسية Fège ١٩٠٩ } الجزء الاول ص ١٣٢ وما يليها

كما لايفوتنا أن ننوه بذكر علماء الطليان الذين لم نطلع على احد منهم الا Nitti المنقول الي الفرنسية في مجموعة جيز ، فقد أجادوا وأسهبوا في السنين الاخيرة في دراسة النفقات العامة

أما في فرنسا فيكاد ينفرد بالكتابة في النفقات العامة الاستاذ Jèze في مؤلفه الاخير (Cours سنة ١٩٢٦

النفقة العامة وخواصها ، وفى الباب الثانى ندرس ترتيب المرافق التى تنفق فيها الدولة — أى الوظائف التى تتولاها الحكومات — أولا من حيث توزيع دخل الدولة عليها بحسب أهميتها المتفاوتة ، وثانيا من حيث تكافؤها مع أعباء الضرائب . وفى الباب الثالث ندرس هذه الظاهرة المالية المشاهدة فى كل الدول الحديثة وهو ازدياد مصروفاتها العمومية ازدياداً سريعاً مطردا ونحلل أسباب هذا الازدياد . وفى الباب الرابع ندرس أهم أنواع النفقات العامة وما يتصل بكل نوع من الاعتبارات القانونية والمالية والسياسية والاجتماعية

الباب الاول

(ماهية النفقة العامة)

أركانها ـ خواصها

أركان النفقة العامة

النفقة العامة dépense publique هى مبلغ من المال ، يخرج من ذمة شخص اداري patrimoine administratif ، سدادا لحاجة عامة [1]

فأركانها اذن ثلاثة :

الركن الاول

الركن الاول هو استعمال مبلغ من النقود ثمنا لما تحتاج اليه المصالح العمومية من خدمات الافراد أو متاعهم . وهذا يميز النفقة العامة من الوسائل الاخرى التى كانت متبعة قديما كجباية ماتحتاجه الدولة عينا من الرعية بدون ثمن ، أو أرغامهم على العمل سخرة من غير أجر ، أو تخويل بعض الافراد القائمين بخدمة عمومية تحصيل رسوم لهم خاصة من الجمهور الذى يتطلب خدماتهم ، كموثقي العقود فى فرنسا ومن على شاكلتهم من الموظفين المعروفين باسم officiers ministériels والاشخاص المفوضين باداء مرفق عام على حسابهم Concessionnaires de service public

وطريقة النفقة العامة قد حلت فى كل الدول الحديثة محل الوسائل الاخرى [2]

---

(١) جيز في Cours ص ٣٣

(٢) يبقي من العمل المجانى في الدول الحديثة آثار لينة كالقيام بوظيفة المحلفين وتأدية الشهادة أمام القضاء غير أن في التعويض الذي للشاهد أو المحلف أن يستولي عليه مايخفف وقع هذه المجانية. وفي مصر الغيت السخرة بالامر العالي الصادر في ٢٨ يناير سنة ١٨٩٢ (المادة الاولي) الا أنه مازال باقيا صورة من صورها وهي « العونة » الواجبة على كافة أهالى القطر « لخفر وملاحظة الجسور والقناطر والاعمال الصناعية الأخري والأشغال المستعجلة الأخري التى يلزم اجراؤها عند حصول خطر في زمن فيضان النيل » . راجع الأوامر العالية الصادرة في ٢٥ يناير سنة ١٨٨١ وفي ٩ سبتمبر سنة ١٨٨٧ وفي ٢٩ يونيه سنة ١٨٩٩ ولا شك ان مركز مصر الخاص يبرر استبقاء فريضة العونة على الأهالى غير أنه لا يبرر مطلقاً حرمانهم من الاجر عليه

مما ترتب عليه ازدياد مصروفات الدولة ونمو الضرائب فيها . وهى تفضل الوسائل الاخرى من كل الوجوه . فهى تفضل وسيلة القهر لما فى هذه الوسيلة من المخالفة للروح الديمقراطية ، وشدة وقعها على النفوس المهذبة ، وان الجهود التى يقوم بها الفرد كارها مسخرا لاتعادل فى انتاجها الجهود التى يقدمها طائعاً مأجوراً . وميزتها على الوسيلة الثانية ان الاشخاص المفوضين باداء خدمة عمومية مقابل أجر يحصلونه من الجمهور لامن الدولة فى الغالب يؤثرون ملء جيوبهم على المنفعة العامة ويرهقون الجمهور أرهاقا لاتردعه الرقابة اللينة التى تجريها الدولة عليهم .

الركن الثانى

والركن الثانى فى النفقة العامة هو ان تكون النقود لشخص ادارى ، وقد علمت ان الاشخاص الادارية فى التشريع الحديث هى الدولة والاقليم (المديرية) والبلدة (مدينة أو قرية) والمنشآت العامة ذات الشخصية الادارية établissements publics وهى تلك المصالح الاميرية التى تتمتع بشخصية ادارية مستقلة تحت وصاية الدولة tutelle administrative ومثلها فى مصر الجامعة الاميرية ووزارة الاوقاف

واذن للوقوف على جملة النفقات العامة التى تصرف على مصلحة عمومية معينة فى قطر من الاقطار أو على سائر المصالح العمومية فيه يجب ان نضيف ما تنفقه الدولة الى ماينفقه الاقليم فالبلدان فالمنشآت العامة

الركن الثالث

والركن الثالث هو أن يكون الغرض من الانفاق سداد حاجة عامة وهـذا الركن يقوم على دعامتين : الوظيفة والضريبة ، كما ينظر اليها العلم الحديث. فقد صار

دعامتا هذا المبدأ

من المقرر أن الوظيفة لم تنشأ لمنفعة فرد أو طائفة ، إنما انشئت لسداد حاجـة عامة ، والاموال العامة هى إحـدى الوسائل التى تستخدمها المصالح العمومية لبلوغ هذه الغاية ، وإذن كل مايخرج من هـذا المال يجب ان ينفق فى هذا السبيل . كما ان الضريبة ، وهى اكبر ذخيرة للنفقات العامة ، يجب ان يستوى فى احتمال عبئها ومغارمها كافة الرعية على السواء وبالتالى يجب ان يعود غنمها على

كافة الرعية على السواء ، وأن تنفق حصيلتها لسداد حاجاتهم العامة . فاذا أجريت النفقة لمنفعة فرد او طائفة انهدم هذا المبدأ مبدأ المساواة فى التكاليف العامة

نشوء هذا المبدأ

وفكرة تخصيص النفقة العامة للمنفعة العامة فكرة حديثة كحداثة المبدأين اللذين قامت عليهما . فقد كان المتبع فى الممالك القديمة هو ضم النفقات العامة الى نفقات الملك الخاصة وترك كل تمييز بينهما وهذا ما يفسر سرية المالية العامة فى تلك العصور . كما أتى على العلماء عصر كانوا يقولون فيه بأن صرف الاموال العامة فى أي باب فيه منفعة محققة لانه على الاقل يدعو إلى تداول النقود وفى تداولها رخاء للرعية . هـذا ما قال به فى القرن السادس عشر فى فرنسا العلامة Bodin وفى انجلترا Sir William Petty الذى اشترط تداول هذه النقود فى داخل المملكة . وكان لويس الرابع عشر يعتقـد ان النفقات الباهظة التى صرفها على سراى فرساى هى لمنفعة الشعب ، وأيده فى ذلك فولتير ، لانها أدت الى انبثاث تسعة ملايين ذهبا بين الرعية .

ثم جاء الاقتصاديون (وعلى رأسهم آدم سميث وساى J, B, Say) فأظهروا خطأ هذه الفكرة فى خلطها بين شيئين مختلفين جد الاختلاف : بين مجرد رد النقود التى جبيت من الرعية اليهم بطريق النفقة فى غير ما منفعة عامة الا ما يزعمونه من نفع هذا التداول الاعمى ، وبين النفقة العامة التى ترمى عن هدى وعمـد الى المنفعة العامة بطريق مباشر . فالنوع الاول ماحق للثروة القومية لانه لا يعود بعائدة على دافعى الضريبة الا من كان منهم من طائفة المقاولين مثلا . كما ان الكتاب السياسيين من جانب آخر بدأوا يبرزون فكرة المصالح العمومية المجردة من الاتصال بذات الوالى أو الموظف القائم بها ، وميزوا بين نفقات الملوك ونفقات الدولة ، وقرروا وجوب المساواة بين الكافة فى التكاليف العامة . وكان من تآزر نظر الاقتصاديين ونظر الساسة الوصول الى الفكرة الحديثة — تخصيص النفقات العامة لسداد الحاجات العامة — التى نصت

عليها صراحة بعض الدساتير كدستور الولايات المتحدة الامريكية وكل الدساتير الفرنسية التي تعاقبت في أبان الثورة

ولكن ماهي الحاجة العامة ، أو ماهو معيار عموميتها ؟ هذا المعيار يختلف في العصور والاقطار ، وهو الى الاصول السياسية أقرب منه الى الأصول الاقتصادية . فالحاجة العامة قد تكون حاضرة أو مقبلة فمثال الحاجات المقبلة التي تعنى بها الدول الحديثة بدافع التبصر نفقات الاستثمار dépenses de placement وهي كل النفقات التي تعود على الاجيال الآتية بزيادة في الايراد أو نقص في المصروف ، كالاشغال العمومية الكبرى التي تقوم بها الدولة لانماء الثروة القومية أو الاصلاحات الادارية التي ترمى الى نفس الغاية . وكما تكون الحاجة العامة مباشرة كحماية الامة من الغوائل الطبيعية كالفيضان أو الغوائل البشرية كالحرب والاجرام ، تكون غير مباشرة كاسعاف البؤساء وترتيب معاش للعامل اذا أسن أو اصابته عاهة فعجز عن الكسب وترتيب رزق للعاطل حتى يجد عملا . فهذه النفقات وان لم تحمل نفعاً مباشرا لمجموع الامة الا انها تحمل اليها بطريق غير مباشر نفعا غير مشكوك فيه ، ولذلك يقطعون بعموميتها. ويذهب علماء الالمان [1] الى ان نفقات الجيش علاوة على نفعها المباشر في سلامة الدولة تنطوي على نفع للشعب غير مباشر فالجيش خير مدرسة لتدريبه على النظام في العمل والمثابرة في الخلق وهذه فضائل تزيد حياته الاقتصاديه انتعاشاً وقوة.

ضمانات هذا المبدأ

اذا علمت هذا ، وقضيت بوجوب توجيه النفقات العامة في سداد الحاجات العامة دون سواها ، فأي ضمانات تكفل صيانة هذا المبدأ وحماية الاموال العامة من توجيهها إلى تغذية المنافع الفردية ؟ أما بالنسبة للسلطة التنفيذية فالأمر ميسور وأما بالنسبة للسلطة التشريعية فالأمر مختلف فيه

فالضمانة الكبرى ازاء السلطة التنفيذية هي أن نواب الأمة لهم الكلمة

---

(١) راجع Wagner « المالية العامة » الترجمة الفرنسية الجزء الاول من ٨٦ ومايليها

ازاء السلطة التنفيذية

الأخيرة فى اعتبار نفقة معينة ذات نفع عام من عدمه بما يملكون من الأذن بالاعتماد المفتوح أو ابطاله . وهذه هى القاعدة المقررة فى كل الامم الدستورية

ويرتبون فى فرنسا على هذه القاعدة النتائج الآتية التى أقرها قضاء مجلس الدولة . أولا : أن وزيرا من الوزراء لايملك أن يمنح من وفورات وزارته مكافأة لفرد أو اعانة لمشروع أو مدداً لعمل يتولاه الافراد الا بأذن من البرلمان والا كانت المنحة باطلة قانونا . ثانيا : انه اذا تبين لقاضي المحاسبة Juge des Comptes أن مبلغاً أنفق فى منفعة ذاتية وأسند مغالطة وتضليلا الى اعتماد مأذون به حكم على الصارف له برده اذا كانت الصبغة الشخصية للنفقة ظاهرة ، فاذا كان النفع العام مشكوكا فيه ، وكان الاعتماد من المرونة بحيث يحتمل الأمرين ، طلب من السلطة التى أقرت الميزانية (البرلمان أو مجلس المديرية أو المجلس البلدى) تفسيرها لهذه النفقة ، وبنى حكمه على هذا التفسير

ازاء السلطة التشريعية

وأما ازاء السلطة التشريعية فلنميز بين الدولة والاشخاص الادارية التى تليها (المديرية والبلدة) . فبالنسبة لبرلمان الدولة يتوقف الضمان على شيئين :

أولا — وجود نص دستورى يحرم على نواب الامة أن يعتمدوا نفقة لمنفعة فردية كما فعل دستور الولايات المتحدة [1] ، أو نص دستورى يحرم اعتماد انواع معينة من النفقات كصرف اعانات لجمعيات أو احزاب سياسية أو جماعات دينية الخ ، أو يشترط لجواز اعتماد انواع معينة من النفقات الحصول على أغلبية مخصوصة أو مصادقة من الشعب بعد استفتائه

ثانياً — تخويل المحاكم حق فحص دستورية القوانين بما فيها قانون الميزانية وهذا مايتمتع به قضاة الولايات المتحدة فلهم أن يحكموا بعدم دستورية اعتماد وارد فى قانون الميزانية ويحرموا على السلطة التنفيذية أنفاقه لمخالفته للنص الدستورى السالف الذكر

---

(١) الفقرة الثامنة من المادة الأولي من الدستور الاتحادي قررت ان لاتنفق حصيلة الضريبه الا في المرافق العامة «for the general welfare of the U,S.»

ويعاب على ذلك أن تقدير عمومية النفع من خصوصيته تنتقل من الهيئة التشريعية الى الهيئة القضائية ، ولا يسلم القاضى مهما بلغ تجرده ، ومهما عدالته من الانحياز — من حيث لا يشعر — الى الافكار الشائعة فى الطبقة الاجتماعية التى درج فيها[١]

اما ازاء السلطة التشريعية فى الاقليم أو البلدة (المجلس الاقليمى والمجلس البلدى) فالضمانات متوافرة : ففى دول كبلجيكا وايطاليا وهولنده وبروسيا ، ومصر ، للحكومة المركزية أشراف بعيد المدى يجيز لها فيما يجيز الغاء الاعتمادات التى تفتحها هذه المجالس اذا رأت فيها منفعة فردية أو خروجا عن القانون . وفى انجلترا ليس للحكومة المركزية هذا الحق غير أن المحاكم اذا شكا اليها احد دافعى الضريبة من أهل الاقليم أو البلدة أن تحكم بالغاء مثل هذه الاعتمادات . أما فى فرنسا فتوجد الوسيلتان : فللحكومة المركزية الاشراف وحق الالغاء ولدافعى الضرائب الالتجاء الى المحاكم الادارية لنفس الغاية

خواص النفقة العامة التي تستمدها من الضريبة

انتهينا من النظر فى أركان النفقة العامة حسبما ينظر اليها العلم الحديث . ولما كانت الضريبة هى اكبر مصدر تستقى منه الدولة نفقاتها العامة فقد اكتسبت النفقة العامة صفات خاصة من اتصالها بهذا المصدر

الخاصة الاولى : الاذن بها من نواب الامه

فالخاصة الاولى التى تستعيرها من الضريبة هى ضرورة الاذن بها من نواب الامة كاذنهم بالضريبة . ولقد نشأ حق المجالس النيابية فى الاذن بالضريبة قبل أن ينشأ حقها فى الاذن بالنفقة وبعد أن استتب لها الحق الاول شرعت تتدخل فى مراقبة الانفاق فصارت تعتمد مبلغ نفقات الدولة جملة واحدة (انجلترا فى القرن الثامن عشر) [٢] ثم تدرجت الى اعتماده بابا بابا ، وفصلا فصلا . وسنطلع

(١) راجع The Exchequer للعلامة R,G, Hawtrey ص ١٨ وما يليها

(٢) راجع مؤلف العلامة لامبير Lambert «حكومة القضاة ومحاربة التشريع الاجتماعي في الولايات المتحدة » الذي يشرح فيه مبلغ تأثر المحاكم الأمريكيه بنظرياتها السياسية والاجتماعية في كل المشكلات الأجتماعية التي تتولى الفصل فيها.

Le Gouvernement des Juges et la lutte contre la legislation sociale aux Estat-uuis, Paris, Giard. 1921

على هذا التطور فى دراسة الميزانية (الكتاب الثالث)

الخاصة الثانية: شمول نفعها للامة

والخاصة الثانية التى تستمدها النفقة من الضريبة هى ضرورة شمول نفعها للامة جميعا . فكما يجب أن تستوى الكافة فى احتمال عبء الضريبة يجب بالمثل أن تستوى فى اغتنام نفع النفقة بلا تمييز بين الافراد أو الطبقات أو الاقاليم فلا يجوز أن تحابى طبقة على طبقة لان ماتدفعه من الضرائب للدولة اكبر مما تدفعه الاخرى ، ولا يجوز لاقليم أن يطالب من انفاق الدولة بنصيب أكبر من نصيب اقليم آخر لان حصته فى ضرائب الدولة أضخم من حصة الاقليم الآخر

وهذا المبدأ يستند الى الفكرة الحديثة فى الضريبة والدولة على السواء . فالفكرة الحديثة فى الضريبة هى أنها ليست ثمنا لخدمات تؤديها الدولة لرعيتها وتؤتى كل فرد منها بقدر الثمن الذى دفعه ، بل هى فقط وسيلة لتوزيع التكاليف العامة على الافراد بنسبة ميسرة كل منهم ، ولا يترتب عليها أى التزام من جانب الدولة — لفرد أو طائفة أو اقليم — بحصة معينة من النفقات العامة ، حصة تتناسب مع مبلغ الضريبة .

والفكرة الحديثة فى الدولة هى انها انما ترتكز على التضامن الاجتماعى Solidarité sociale بين جميع الأفراد وجميع الاقاليم المكونين لها ، وهذا التضامن يتنافى مع إيثار فريق على فريق — أو اقليم على اقليم — بحصة اكبر من بر الدولة لانه اكثر ميسرة فأجزل خراجا

الخاصة الثالثة: مرونتها

والخاصة الثالثة للنفقة العامة هى مرونتها élasticité كمرونة الضرائب أى أن قدرة الدولة على الانفاق قابلة للاتساع كقدرتها على فرض الضرائب . ولا حد لهذه القدرة، وهذه المرونة فى الانفاق، إلا مبلغ الثروة القومية من الكثرة أو القلة وما تفيئه هذه الثروة على خزائن الدولة

هذه أهم خواص النفقة العامة التى اكتسبتها من مصدر الضريبة ، وعرفنا من قبل اركانها الثلاث وبذا نكون وقفنا على كنه النفقة العامة ، ونبدأ بعد بدرس ترتيب المرافق التى تتجه لسدادها هذه النفقات

الباب الثانى

ترتيب المرافق التى تنفق فيها الدولة

الترتيب التاريخي : نظرية (باستابل) ـ ترتيب المرافق حسب طبيعتها الخاصة : نظرية (آدمز) ـ ترتيب المرافق حسب المنتفعين بها ودرجة الانتفاع : نظرية (بلهن)

جملة الانفاق ومعياره

قلنا فى المقارنة بين الاقتصاد الحكومى والاقتصاد الفردى أن الفرد يتعرف أولا مقدار دخله ثم يحدد انفاقه طبقا لهذا الدخل ، أما الدولة فتقدر أولا مجموع النفقات التى ينبغى لها انفاقها ثم تدأب على أن تجعل حصيلتها من الضريبة ومن الموارد الاخرى تفى بهذه النفقات ، ذلك لانه لايوجد قيد قانونى على الدولة فى استيدائها الضرائب من رعيتها . وقلنا أنه بالرغم مما يستتبعه هذا من مرونة الضريبة ومرونة النفقة العامة فان هناك حدا ماليا لاتملك الدولة تجاوزه ، وهو مبلغ ماتفيئه الثروة القومية من الريع على أفراد الرعية . فهذا الريع — هذا الدخل القومى العام — قل أو كثر ، غاض أو نما ، هو معيار قدرة الدولة فى الانفاق .

اذا عرفنا هذا فهل هناك اعتبارات تتأثر بها الدول فى تقدير جملة ماينبغى لها انفاقه ، ماهى العوامل التى تؤثر فى مستوى الانفاق فترفعه أو تخفضه ؟ واذا عرفنا مجموع مايسع الدولة انفاقه فكيف نوزعه على المرافق المختلفة التى تتولاها الدولة ، توزيعا نراعى فيه الأهمية النسبية لكل مرفق ، بعبارة أخرى هل فى الامكان أن نرتب المرافق العامة ترتيباً يجيز لنا أن نفاضل بينها فى الجود عليها ، أو نؤثر بعضها على بعض ، اذا قصر الدخل عن الوفاء بها جميعاً ؟

التوزيع على المرافق المختلفة

أما الاعتبارات التي تؤثر في مستوي الانفاق الحكومي صعودا وهبوطا

— اعتبارات اقتصادية وسياسية واجتماعية — فسوف تتجلى لنا فى سياق تحليلنا لاسباب ازدياد النفقات العامة ، فى الباب الآتى . وأما ترتيب المرافق العامة بحسب اهميتها النسبية فهذا موضوع هذا الباب

ستوارت مل

اشهر تقسيم لدى علماء الانجليز هو تقسيم العلامة (جون ستوارت مل)[1] الذى عمد فى الفصول الاخيرة من كتابه « أصول علم الاقتصاد » الى ترتيب المرافق التى تتولى الدولة سدادها إلى مرافق تتولاها وجوبا وأخرى تتولاها خياراً ، فوضع الدفاع مثلا فى الطائفة الاولى والتعليم فى الطائفة الثانية غير أنه عاد فأنقص من صلاحية هذا التقسيم بتقريره أن كل الجهود التى تقوم بها الدولة — حتى جهودها الخيارية — لاتقبل عليها بمحض اختيارها بل يوجد دائما فى طيات هذا الخيار عنصر الزامى هو الذى دفع الدولة الى توليها . واذن يستقر رأيه فى النهاية على أن كل المرافق التى تتولاها الدولة هى مرافق وجوبية وانما توجد درجات متفاوتة فى هذا الوجوب . وهذا القول لايقدمنا كثيرا فى ادراك الترتيب المنشود .

روشر

أما العلامة الالمانى (روشر)[2] فتقسيمه أقرب مشابهة الى وجوه الانفاق الفردى فكما أن الفرد ينفق فى اللازم أولا ثم فى النافع ثم فى الزخرف من الكماليات كذلك المرافق التى تنفق فيها الدولة تتبع هذا الترتيب الثلاثى . ويؤخذ على هذا التقسيم أنه لايحل عقدة هذا المطاب ، فقد بقى أن نضع فى كل قسم طائفة من المرافق العامة ، وفى هذا الوضع حكم على قيمة هذه المرافق. فأذا وضعت مرفقا فى قسم الزخرف نزلت به من هذه العناية إلى مكان غير أمين ولا ثابت واذن لايكون علميا هذا الترتيب الذى يستند الى عبث التقديرات الذاتية المتباينة

باستابل

لذلك أراد الاستاذ (باستابل) ان يتقى عبث التقديرات الذاتية القائمة على العواطف والاهواء ، فنظر الى ترتيب المرافق العامة نظرة تاريخية ، وجعل معيار

---

(١) راجع كتابه (Principles) الجزء الخامس ـ الفصل الاول والثانى

(٢) راجع (باستابل) ص ٤٧

الترتيب هو نشوءها التاريخى . فالمرافق التى تولتها الحكومات قبل سواها لها عنده المنزلة الاولى ، لان أثرها فى عمارة الدولة لابد أكبر من أثر المرافق الاخرى فترتيبه اذن للمرافق العامة يتبع نشأتها التاريخية .

الترتيب التاريخى : نظرية باستابل

وهذا هو الترتيب الذى أدلى به العلامة (باستابل) مع ماهو جدير بالتأمل من ملاحظاته على كل مرفق : [١]

المرفق الأول : مرفق الدفاع

مرفق الدفاع

هذا المرفق أقدم مرفق تولته الحكومات وهو أول علة لوجودها وقد زاد اتفاق الدول عليه زيادة مطردة ويرجع هذا الازدياد المستمر الى سببين : أولا ، توزيع العمل توزيعا أصبح سنة كل أمة آخذة بأسباب الرقى وصار يقتضى أن فئة من الامة تقف جهودها وأعمارها على حذق الفنون الحربية . ثانيا ، سرعة تطور الاكتشافات العلمية فى معدات القتال مما يحتم تغييرها من وقت لآخر

والانفاق على هذا المرفق ينقسم الى شطرين : الشطر العادى وهو الانفاق المخصص لزمن السلم فى تجنيد الجند وتدريبهم وربط أجورهم ومعاشهم وفى ادخار الذخائر الحربية من أحدث صنوفها والاحتفاظ بها . والشطر غير العادى وهو الانفاق فى أبان الحرب على المعارك التى يشتعل لظاها وما يتلوها من خسارة الجند والذخيرة ودمار الديار . فلكى تقدر تكاليف الحروب فى دولة يجب ان تضم الشطرين أحدهما للآخر حتى تصل الى تقدير صحيح .

ويفاضل باستابل بين نظامين فى التجنيد من حيث أثرهما فى الانفاق : نظام الجيش المتطوع المأجور (النظام الانجليزى) ونظام الجيش المجند اجباراً بلا أجر (النظام الالمانى) .ويرى ان النظام الثانى يمتاز على الاول بقلة كلفته ، [٢]

---

(١) راجع Bastable (المالية العامة) ص ـ ٥٧ ١٤٩ .

(١) أحصى أحد علماء الالمان فى عام ١٨٨٣ ان تكاليف الجيش الانجليزي البالغ عدده يومئذ نحو مائتي الف كانت تربو على ستة عشر مليونا من الجنيهات بينما تكاليف الجيش الالمانى البالغ نصف مليون من الجند لم تكن الا ثمانية عشر مليونا من الجنيهات .

ومن جهـة أخرى فان عموميته أى سريانه على الكافة بلا محاباة يخفف وطأته على النفوس المهذبة . غير انه يستدرك ان هناك تكاليف خفية ينطوى عليها نظام التجنيد الاجبارى العام ، فالشبان المجندون يتحملون ضريبة غير ظاهرة وهى تلك السنوات من شبابهم يقضونها فى الشكنات ويحرم من ثمارها الانتاج القومى.

مرفق العدالة والامن

المرفق الثانى : مرفق أقامة العدل وبث الامن

إذا كان مرفق الدفاع أقدم مرفق تولته الحكومات فان مرفق العدالة والامن كان الدعامة الثانية لبنيان الحضارة . وكلما أمعنت الامم فى الحضارة زادت أهمية هذا المرفق

وفى بدء المجتمعات الانسانية كان للعادة حكم القانون فاذا خولفت كان المخالف آثماً يؤخذ بأثمه ، وإذا عرض شك فى وقوع المخالفة فصل فى الامر أعضاء القبيلة أو أهل القرية جميعاً . ثم نشأت الرياسة والامارة وأصبح الفصل فى الخصومات من واجبات الوالى أو امتيازاته يؤديه بنفسه أو يعهد به الى من يشاء . غير أن خضوع الطرفين لحكمه بقى اختياريا — علي الاقل فى الظاهر . وكان للقاضى أن يستولى منهما علي أجر Fees نظير فصله فى الخصومة بينهما وثمناً لسلعة العدالة التى بذل فى اصطناعها بعض الوقت والجهد

ثم تعاقبت الاجيال وانتقلت الامم الى الطور الثانى فى العمران وهو الذى أصبح فيه القضاء ملزما طرفى الخصومة ، غير أن فكرة الثمن يدفعه المتقاضيان لقاضيهما مقابل عمله بقيت ، وترتب عليها أثر فى مالية الدولة ، وهو الاستغناء عن فرض مرتبات للقضاة اكتفاء بالرسوم يحصلونها من المتقاضين

ثم ظهرت مساوىء هذه الفكرة فتكفلت الدولة بنفقات القضاء ، المدنى والجنائى علي السواء ، اذ ثبت ان ما تنفقه علي اقامة القسط بين الرعية هو أجل النفقات العامة عائدة علي الرخاء القومى . فهذا المرفق شرط لدوام الثروة العامة وتجددها ، فهو انما يغذى نفسه بنفسه بما يخلقه من الثروة

علي أن سنن الدول فى الحصول علي الخدمات اللازمة لأداء مرفق العدالة اختلفت كاختلافها فى الحصول علي الخدمات اللازمة لمرفق الدفاع . فانجلترا سلكت سنة غير التى سلكتها القارة الاوربية، وكما ابتدعت المانيا نظام التجنيد المجانى فقد ابتدعت انجلترا نظام الخدمة القضائية المجانية . فالمحلفون من جانب وقضاة السلم من جانب آخر يؤدون بلا أجر ما تقوم به المحاكم الصغرى فى القارة وحسبهم أجراً ما يتصل بعملهم من المكانة والاعتبار وشعورهم بأداء واجب عام . وما تقتصده انجلترا فى هذا الباب تغدقه علي قضاتها ذوى المراتب فتضمن بذلك الحصول علي أفضل الكفاءات العلمية والقانونية من جهة ، وجعلهم بأمن من كل تسويل أو فتنة من جهة أخرى

أما الدول الاوروبية فقد عمدت الى استخدام عدد كبير من القضاة وربطت لهم مرتبات ضئيلة لا تغرى ذوى الكفاءة الممتازة بتولى القضاء . غير انه مما يهون هذا النقص ان قوانينهم لصوغها فى قالب متون صريحة جلية Codes ابسط شكلا من الشريعة الانجليزية التى يستنبطها القاضى استنباطا باجتهاده وعلمه

أما مرفق بث الامن بواسطة الشرطة فهو مرفق حديث النشأة . فقد كان المتبع قديماً ان المرء يكون علي بعض الأهبة لدفع الأذى عن نفسه ، أو يدفعه عنه ذووه ، ويرفع كل اشكال فى النهاية الى المحاكم . أما الآن فقد أصبح محتوما على الدولة ان يكون لديها قوة من الشرطة يناط بها منع كل عدوان واقتياد كل معتد الى القصاص ، واذا اضطرب حبل الامن فى جهة ولم تهرع الشرطة الى قمع الشر قبل ان يستفحل اعتبر هذا وزراً كبيرا على الدولة .

ويرى باستابل ان هذا التغير فى الشعور العام يرجع الى الاسباب الآتية : (١) ازدياد السكان ووفرتهم فى بعض الجهات بحيث يسهل اختفاء المعتدين فى غمارهم. (٢) نبذ عادة حمل السلاح طبقا للعرف الاجتماعى الحديث . (٣) النظام الصناعى الحديث أدى الى ازدياد الثروة والاكثار من السلع الثمينة التى يتعذر تعيينها بالذات . (٤) ارتقاء وسائل النقل سهل فرار الجناة وأعجز

المجنى عليهم عن اقتفاء آثارهم ولـكنه لا يعجز هيئة منظمة كالشرطة . والنتيجة المـالية لهذه الاحوال هو الازدياد المسـتمر فيما تنفقه السلطة المركزية والسلطات المحلية على هذا المرفق .

ويتصل بالشرطة النظام العقابى ، نظام السجون ، وكان من أثر الاصلاحات التى نادى بها المصلحون فى القرن الثامن عشر — بكاريا ، وبنتام ، وهوارد ، وخلفاؤهم — ان عظمت نفقات الدولة على هذا المرفق

الرقابة الادارية على نشاط الافراد

المرفق الثالث : الرقابة الادارية على نشاط الافراد

ما فتئت الدول منذ نشأتها تضع قيوداً على حرية الفرد وترقب نشاطه بعين الريبة والحذر . واتجهت هـذه الرقابة فى البداية الى حماية صوالح ولىّ الامر . ثم جاءت الثورة الفرنسية فى سنة ١٧٨٩ فاكتسحت تلك الانظمة الاوتقراطية وأحلت محلها الحـكم الديمقراطى الذى أيقن الناس بانشائه اندثار كل القيود على حريتهم الفردية وفى الواقع اندثرت تلك القيود وتلك الرقابة الحـكومية ، ولـكن حلت محلها قيود أخرى ورقابة جديدة تتجهان الى حماية صوالح المحـكومين أنفسهم سواء فى انجلترا أو فى دول القارة .

فوضعت قوانين خولت لطائفة من الموظفين ـ يسمون « الادارة » فى عرف أكثر الدول ـ الاشراف على كثير من مصادر رزق الافراد كالمناجم والمصانع وتجارة السفن وكل وسائل النقل ، وتجارة المواد الغذائية ، الى كثير من المهن والصناعات التى وضعت للمشتغلين بها أحكام خاصة . كما أذن للسلطات المحلية ان تسن ماشاءت من اللوائح التنظيمية للقاطنين فى أرجائها .

والنتيجة المالية لـكل هذا التدخل الحـكومى هو تضخم الميزانية ـ ميزانية الدولة وميزانيات البلديات ـ بمرتبات الموظفين القائمين بهذا الاشراف وهذه الرقابة

والاسباب التى دعت الى نشوء هذا المرفق هى : ـ

(١) ازدحام السكان فى بقعة واحدة تبعا لضرورات الحياة الصناعية يستلزم الـكثير من الاشراف والتنظيم لا تفتقر اليه الحياة الريفية . فمثلا لا محل لتنظيم

حركة المرور فى الطرق الريفية ولكن لا مناص من تنظيمها فى شوارع مدينة آهلة بالسكان . ومن ذلك تفتيش المنازل التى تضيق بسا كنيها منعاً لما يحدثه فرط الازدحام من المساوىء الصحية والاجتماعية . (٢) وجدان الامم الحاضرة قد بلغ من التهذيب والتثقيف مالم يبلغه قط فى جيل آخر ولذلك كثيراً مايستعين بالقوة الحكومية لازالة المساوىء التى يقشعر منها . من ذلك التشريع الذى يرمى الى التحقق من صلاحية السفن قبل ابحارها . (٣) الحركة الديمقراطية الحاضرة ألقت بمقاليد الحكم الى الطبقات التى لا ترى حرجا فى التدخل فى أعمال الملاك والممولين وكبار التجار . (٤) ترتيب الموظفين للقيام بهذا المرفق لا يتم دفعة واحدة بل يحصل شيئاً فشيئا بحيث تخفى ضخامة كلفته ويبقى نفعه المحقق جليا يبهر الابصار

بقيت مسألة أخيرة : الى أى حد يجوز تبرير هذا المرفق من الوجهة المالية؟ لاجرم أن النفع العام الذى يفىء منه على الرعية هو أكبر مايبرر تولى الدولة له، غير أن هناك اعتبارات جديرة بالنظر قبل الموافقة على امتداد هذا المرفق الى أبواب جديدة : (١) مبلغ مايجديه الانفاق من النفع وما يجلبه من الضرر بسبب زيادة الضريبة ، أيهما اكثر . (٢) امكان أو عدم امكان الاستغناء عن تدخل الدولة بتكوين جمعيات حرة تؤدى هذا المرفق . فمثلا نقابات العمال لماذا لا نعهد اليها بالاشراف على تنفيذ التشريع الصحى فى المصانع بدلا من موظفى الدولة وجمعيات المستهلكين هل يجوز أن ننوط بها الرقابة على المواد الغذائية والغش التجارى بوجه عام ؟ وبعد فأن فى فرط تدخل الدولة أضعافا لروح التعاون الشعبى ، وهذا عامل لايجوز اغفاله . (٣) صعوبة التحقق من أثر الرقابة الادارية فى مكافحة المساوىء التى انشئت لدفعها . فأطلاق القول بان الدولة خير من الفرد أو الفرد خير من الدولة ، فى العمل المنوط بكل منهما لايقدمنا كثيرا ، ولكن الثابت الذى لاشك فيه هو أن جمود الطبيعة البشرية اذا لم تجد محركا من الصالح الذاتى ، إلى مايصحب العمل الحكومى من خطر ارتشاء الموظف القائم به ، مما

يدعو الى التريث والهوادة فى بسط نطاق هذا المرفق .

ومما يتصل بهذا المرفق مسألة أسعاف المعدمين على حساب الدولة Poor Relief هذه المسألة تنشأ عن أنه يوجد فى كل أمة طائفة تعجز عن كسب قوتها ، أو تكف عن كسبه ، إما لعاهة طبيعية أو عاهة نفسية . فما يكون موقف الدولة ازاء هذه الطائفة ؟ من الأمم القديمة ما كان يتخلص من هذه الطائفة بأساليب جافية كالقتل والرق ، وفى القرون الوسطى تكفلت الكنيسة بجمع الصدقات وتوزيعها عليهم كما كان فى ديور الرهبان مأوى لهم . أما فى العصور الحديثة فقد انقرضت هذه النظم والاساليب أو كادت واضمحلت الصدقات الفردية ، فلم تجد الدول بدا من التدخل فى الامر .

وتدخلها يستند الى الاسباب الآتية :

(١) ابقاء على كرامة رعيتها يجب على الدولة أن لا تترك أفقر طبقة فيها تهلك جوعا وصبراً . (٢) من باب العدالة يجب على الدولة اسعاف المعدمين لانها اذا تركت إسعافهم لصدقات الافراد فأن كرماء رعيتها يقومون بالعبء كله ، وبخلاءهم لا يقومون بشيء ، وفى هـذا توزيع غير عادل فى التكاليف العامة : (٣) قد يقال ان السبب الحقيقى لفاقة المعدمين هو تملك ذوى اليسار لعوامل الانتاج وإذن يكون لهؤلاء على الاقل حق المطالبة بالقدر الأدنى من القوت الذى كانوا يصيبونه لو أنهم فى حالة الفطرة ، وعلى ذوى اليسار أن يؤدوا لهم هذا فدية عما ينعمون به من مزايا المدنية . (٤) فى النظام العقابى الحاضر يتمتع المجرم فى السجن بمستلزمات الصحة من القوت والملبس والمأوى ، فأى تشجيع للاجرام اكبر من ترك ذوى الفاقة المعدمين خارج السجن يتلهفون على هذه الضروريات المعيشية فلا يصيبونها [1]

---

(١) اعترض بعض العلماء على نظام الاحسان العام بأنه يقتضي اعطاء الرزق لأناس لايقومون بعمل وفي هذا معني من معانى الشيوعية ، وأن الاحسان يضر بحالة المحسن اليه المعنوية ؛ فضلا عن انه يضعف في الأمة الحاجة الي الاقتصاد والادخار . وهي كما تري اعتراضات غير وجيهة اذا قورنت فالحجج التي يستند اليها نظام الاحسان العام

مرفق التعليم والدين

المرفق الرابع : مرفق التعليم ، والدين

كان تولى الدولة للتعليم فى الأمم الغربية نتيجة طبيعية لاضمحلال نشاط الكنيسة. ففى القرون الوسطى كانت المعاهد الدينية تقوم بتعليم الشبيبة كما كانت تقوم بأسعاف البؤساء والمساكين . فلما استولت الدول الاوروبية على أكثر اموالها وأوقافها وحبوسها لم يكن هناك بد من تولى الدولة هذا المرفق

اما التعليم الابتدائى فالمتفق عليه هو وجوب تولى الدولة له واسدائه للكافة بلا أجر لمن يؤوده هذا الاجر ، مع جواز اشراك بعض الافراد فى توليه مع امدادهم بمدد مالى منها .

أما التعليم الثانوى فالمتفق عليه تركه لجهود الافراد بلا معونة من الدولة لان نفعه لا يشترك فيه الكافة وانما ينصرف الى طبقة معينة هى اكثر من سواها ميسرة . وهناك نزعة حاضرة تتجه الى تقرير اشراف الدولة على المعاهد التى تسدى هذا التعليم وانفاق الدولة على الهيئة القائمة بهذا الاشراف .

أما التعليم العالى — التعليم الجامعى — فهو يتطلب وجوبا اعانة الدولة المالية لان جهود الجامعات لا تقتصر على تعليم الطبقة الموسرة تعليما يدفعون ثمنه ، بل تتجه على الأخص الى البحث العلمى الذى يهدى فى النهاية الى اكتشافات وتحقيقات تزيد قوة الشعب الانتاجية ، وترفع مستوى الثقافة فيه ، وتبين خير الوسائل لمعالجة المشاكل الاجتماعية التى ترتطم بها الدولة .

إما عن موقف الدولة ازاء الدين فان الامم القديمة كانت تُتبع الدولة للكنيسة ، لا الكنيسة للدولة ، أما الامم الحديثة فقد أجمعت علي عكس هذا . والذى يهم المالى من هذا الأمر هو أن لكل جماعة حاجات دينية ، وهذه الحاجات يلزم لسدادها خدمات وجهود من نوع معين ، فأذا قامت الدولة بهذه الجهود أجرت علي رجال الكنيسة مرتبات من الخزانة العامة ، واذا تخلت عنها جعلت الكنيسة ومعاهد الدين عالة علي هبات الافراد

والتطور التاريخى انتهي بالامم الحديثه الى فصل الدين عن الدولة ولذلك

اعتبارات سياسية ليس من شأننا الكلام فيها ، اما الاعتبار المالى الجدير بالنظر فهو أن مرفق الدين اسهل المرافق العامة سداداً من تبرعات الافراد وهباتهم فلا ضرر عليه من ترك الدولة له ايثاراً للمرافق الاخرى التى لا تصادف من أريحية الأفراد ما يصادفه مرفق الدين

مرفق أنماء الأنتاج القومى

المرفق الخامس : مرفق انماء الانتاج القومى

واجب الدولة فى العمل المباشر علي انماء الانتاج القومى واجب اعتبره العلماء منذ عهد طويل من أهم المرافق العامة وقد كانت نشأة علم الاقتصاد وعلم المالية العامة مدينة لهذا الاعتبار . فالعلم « الديوانى » الذى أزهر فى المانيا فى خلال القرن الثامن عشر لم يكن يرمي الا الى توجيه موارد الدولة الى الوجهة الاكثر أنتاجا، كما أن علماء الاقتصاد فى فرنسا وانجلترا على السواء أجمعوا علي القول بواجب الدولة فى مؤازرة الصناعة والتجارة . وكتابات الفيزيوقراطيين وآدم سميث ، التى دعت الى مبدأ أطلاق الدولة للرعية حرية السعى والعمل Laissez faire ، لم تصرف الدولة بالكلية عن معالجة هذا المرفق إنما حضت على نبذ المغالاة فيه لما قد تجره المغالاة من عرقلة الانتاج القومى أى عكس ماتبتغيه الدولة

ويجب ان نلاحظ ان كل ماتنفقه الدولة فى المرافق العامة — للجند والشرطة والتعليم [١] والرقابة الادارية — ينضى فى النهاية الى انماء الانتاج ، غير ان المرفق الذى نحن بصدده يمتاز عنها بانه يتناول الانفاق بطريق مباشر علي مؤازرة الصناعة والتجارة .

وهذه المؤازرة تحصل بطريقين : مؤازرة الصناعة والتجارة بصفة عامة أو تعضيد صناعات معينة .

فمن النوع الاول ما تنفقه الدولة على نظام العملة وسك النقود ، وعلي

---

(١) ويري السياسي الانجليزي Hume ان ما يوجب عناية الدولة بأمر الدين ويبرر أنفاقها هو مايغرسه في نفوس الشعب من التمسك بفضيلة الامانة والصدق ونبذ التبذير والسفه ، وكلهما فضائل مجدية علي الانتاج القومى أعظم الجدوي

نظام المقاييس والمكاييل والموازين ، ونظام خاص للقضاء التجارى يمتاز بالسرعة والمضاء ، وعلى رعاية المواصلات ووسائل النقل كالبريد والتلغراف والمسالك الحديدية والطرق وترع الملاحة والمنارات والفنائر ومساحة الارضين ووضع خرائط صحيحة لكل بقعة ، وعلى القناصل فى الخارج ليكونوا عيونها على الاسواق الخارجية فيسترشد المنتجون ببياناتهم

ومن النوع الثانى : (١) ادخال صناعات أو زراعات جديدة وحمايتها برفع الرسوم الجمركية على مايرد منها من الخارج حتى يشتد ساعدها وتنهض الى مستوى المصنوعات والمحاصيل الاجنبية، أو أمداد المنتجين بعدد من الخزانة العامة فى السنوات الاولى أو منح المكافأة لمن نجح من رعيتها فى انشاء أو استيراد صناعة جديدة ونهض بها من غير معونة سابقة من الدولة . (٢) تشجيع الاختراعات بمكافأة المخترعين وصيانة حقوقهم، وفى حكم الاختراع كل تحسين فى أساليب الصناعة يزيد جودة الصنف وينمى الانتاج. (٣) اقامة المعارض الدورية تحت رعاية الدولة ، او على نفقاتها اذا لم يتقدم الصناع والمنتجون الى اقامتها . (٤) انشاء معاهد انموذجيـة للصناعة والزراعة . (٥) اعانة شركات النقل فى الاقاليم الفقيرة التى لاتصيب منها كفاية تكاليفها (٦) اعانة المناسىء أو دور الائتمان Credit institutions بقروض من الخزانة العامة

نفقات ولي الامر وعمال الدولة

المرفق السادس : نفقات ولى الامر وعمال الدولة القائمين بسلطاتها الثلاث

ولباستابل هنا ملاحظة قيمة فى فرض الأجور لاعضاء المجالس التشريعية. فهو يرى أحد أمرين: اما مجانية العمل اكتفاء بكرامة القائم به ، أو ربط أجور تتناسب مع أهمية العمل وقدره . أما الشر الذى يجب الاحتراس من الوقوع فيه فهو ربط أجور ضئيلة تثبط الذين كانوا يقبلون العمل ابتغاء كرامته ، وتصد اقبال الكفاءات النابهة ، بينما تغرى الذين قبلوا العمل بالارتشاء تكملة لأجرهم الضئيل.

ويختم العلامة باستابل ملاحظاته على المرافق العامة بالنظر فيما ينبغى للسلطة

المركزية الاحتفاظ به منها . وما يجوز لها أن تعهد به الى السلطات المحلية

توزيع المرافق العامة

ويرى باستابل أن هذا التوزيع للمرافق العامة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية كان وليد التطور التاريخى فى كل دولة ، ووليد ظروفها وأحوالها الخاصة ، كتكوينها الجغرافى أو مزاجها القومى [1] غير أنه بالتأمل نستبين فى طى هذه الخصوصيات اعتبارات نظرية عامة روعيت ، ويجب أن تراعى ، فى هذا التوزيع

مايخص السلطة المركزية

فالاعتبارات التى تحدد اختصاص السلطة المركزية هى أن كل المرافق التى تمس الأمة فى مجموعها وباعتبارها كتلة واحدة يجب أن تتولاها الحكومة المركزية : أولا لأن نظرها إلى الصالح العام يكون أبعد مدى وأوسع أفقا من الهيئات المحلية ، وثانيا لان لديها فى عمالها ذكاء أعلى وكفاءة أنبه مما لدى الهيئات المحلية . وكل المرافق التى يستلزم احسان أدائها أن تسير فى كل ارجاء الدولة على وتيرة واحدة ونمط واحد يجب بالمثل أن تناط بالدولة ، لانه اذا كان فى توزيع العمل قوة فأن فى توحيده وأدماجه حيث يجب التوحيد والادماج قوة أخرى

مايخص السلطات المحلية

أما السلطات المحلية فيُعهد اليها بالمرافق التى يتوافر فيها أحد الشروط الثلاثة الآتية : (١) كونها تهم الاقليم أو البلدة لانها تنصرف الى رعاية شأن من شؤونها الخاصة . (٢) أو كونها تستلزم فى أدائها رقابة دقيقة دائمة لا يتاح

---

(١) فهو يري مثلا أن النظام المركزي الذي وضعته الثورة الفرنسية في سنة ١٧٨٩ لم تخلقه هذه الثروة بل كان الحكم الملكي القديم قد مهد له تمهيداً . وأن اللامركزية الألمانية ترجع الي التنافس القديم بين الولايات لألمانية الذي أخر اتحادها الى ما بعد منتصف القرن التاسع عشر والذي أغراها باستبقاء قسط كبير من استقلالها الذاتى حتى بعد اتحادها . وأن النظام المحلي الأمريكى الواسع النطاق انما كان نتيجة لازمة للنظام الاستعماري السابق له . وأن الفضل فى وثبة ايطاليا الي الاتحاد ونظام المركزية الكاملة انما يرجع الى الحوادث التاريخية التى أحاطت بها في ابان تلك الحركة . ويستشهد على اثر التكوين الجغرافي والمزاج القومى بحالة سويسرا حيث طبيعتها الجبلية وشغف أهلها الشديد بالاستقلال جعل أنظمتها المحلية اكثر حياة وقوة منها في أية دولة أخري

للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للهيئات المحلية ، لبعد المصدر الذى تنبعث منه الرقابة فى الحالة الأولى وقربه فى الحالة الثانية . (٣) أو كونها من المرافق التى يضيرها توحيد النمط ويصلحها تغييره تبعا لحاجات الاقاليم المختلفة والبلدان المتباينة

مرفق الدفاع

واذا طبقنا هذه الاحكام علي المرافق العامة التى درسنا ترتيبها قلنا أن مرفق الدفاع يجب أن تتولاه الدولة ، أولا لعموميته ، وثانيا لأنه يستلزم التنظيم علي نمط واحد. وأن مرفق إقامة العدل يجب أن تتولاه الدولة ايضاً برمته لهذين السببين ولسبب ثالث وهو أقصاء القضاة عن المؤثرات المحلية ، وهم لا يكونون بعصم منها اذا كان أمر تعيينهم وربط أجورهم بيد سلطات الاقاليم أو البلدة

مرفق العدالة

مرفق البوليس

اما مرفق البوليس فلكل من السلطتين الحق فى تولى جانب منه. فاما حجة الحكومة المركزية فى توليه فهى ان هذا المرفق يحتاج الى تنظيم متشابه فى كل بلدان الدولة ، وثانيا لان بث الامن فى كل أرجاء الدولة مطلب يهم مجموع الامة على السواء . وأما حجة السلطات المحلية فهى أنها أقدر علي جعل رقابتها أدق ، وتكاليفها أقل ، من الدولة . وان صالح أهل الاقاليم أو البلدة فى استتباب الامن فى ربوعها أكبر باعث لهم على صيانة هذا المرفق . وخير حل عملي هو توزيع هذا المرفق بين الهيئتين ، واقتسام النفقات بينهما ، مع توحيد نظام العمل بتشريع واحد يسرى عليهما على السواء

مرفق الاحسان العام

ومرفق الأحسان العام كان فى البداية واجبا محليا . وبمقتضى التشريع الانجليزى للأحسان العام قبل اصلاح سنة ١٨٣٤ كانت القرية أو الابراشيه parish هى الوحدة التى قام عليها هذا النظام برمته ثم كثر التنازع بين هذه الوحدات علي تبعية الفقراء فكل تريد أن تنسب مولدهم الى الأخرى فراراً من الأنفاق عليهم . ولما أنشئت الوزارة المعروفة بمجلس الحكم المحلي Local Government Boasrd صارت تفصل فى كل نزاع يقوم بين دوائر الفقراء، وتشرف على عملهم وتنظمه ، ولكنها أبقت الادارة الفعلية للوحدات المحلية لانها أقدر

على انفاذها .

مرفق التعليم

أما التعليم فالابتدائى منه يحسن فرضه علي السلطات المحلية ، غير أن صالح الدولة فى نشر درجة معينة من العرفان فى مجموع الأمة يحتم مشاركة الحكومة المركزية فى عبء الانفاق عليه واشرافها على المعاهد التى تسديه ، أما درجات التعليم الاخرى فلا تسمح بهذه المحلية لا سيما التعليم الجامعى فللجامعات صبغة قومية توجب اعتبارها عبئاً مركزيا

مرفق انماء الانتاج

وأما مرفق انماء الانتاج فهو أيضاً من المرافق الجائزة التوزيع بين السلطتين فالاعمال الاقتصادية التى ينطوى عليها إذا كان يغلب عليها الصالح العام تولتها السلطة المركزية وإذا كان يغلب عليها الصالح المحلى تولتها السلطات المحلية إلا ما كان منها يتكلف أنفاقا تنوء به الماليات المحلية فيجب أن تتولاه الخزانة العامة بالرغم من محليته

وأما بالنسبة لنفقات ولى الامر وعمال الدولة فالحد بين السلطتين واضح . فكل سلطة تتولى الانفاق على موظفيها

نقد الترتيب التاريخي

هذا هو الترتيب الذى وضعه باستابل وأراد أن يتقى به عبث التقديرات الذاتية . والنقد الذى وجهه اليه العلامة (بلهن) Plehn [1] هو أن ما أراد أن يتقيه من ذاتية التقدير قد وقع فيه من طريق آخر ، فبدلا من أن يضع ترتيبا من عنده اعتمد الترتيب الذى فرضه قادة الأمم وساستها فى كل العصور ، وهو تقدير — وان علا مصدره — غير معصوم من ذاتية التقدير

(١) راجع Plehn « المالية العامة » ص ١٨

ترتيب المرافق حسب الطبيعة الخاصة لكل مرفق :
نظرية آدمز (١)

أما العلامة آدمز فقد رأى أن يرتب المرافق العامة بحسب الطبيعة الخاصة بكل مرفق ، وبنى على هذا الترتيب نظريته فى أن سير الحضارة يؤدى الى زيادة الانفاق فى طائفة من المرافق وانقاصها فى طائفة أخرى .

فرتب المرافق العامة الى فصائل ثلاث :

الفصيلة الاولى : مرافق دفاعية Protecfive functions

الفصيلة الثانية : مرافق تجارية Commercisl functions

الفصيلة الثالثة : مرافق اصلاحية أو تعميرية Developmental functions

الفصيلة الاولى : المرافق الدفاعية

الفصيلة الاولي : المرافق الدفاعية

أما المرافق الدفاعية فيمتد الانفاق عليها الى ثلاث شعب .

١ — الجيش وسائر القوى الحربية ، لدفع الاعتداء من الخارج

٢ — البوليس والمحاكم ، لحماية النفس والمال . وكل الحقوق التى تضمنها للانسان القوانين والدساتير

٣ — الهيئات الادارية الأخرى الموكول اليها الدفاع عن انتشار الامراض الطبيعية أو الاجتماعية .

— ١ —
الحماية من الاعتداء الخارجي

فالشعبة الأولى هى الانفاق الحربى : كان هذا المرفق أهم المرافق فى الأمم القديمة وكان يستنفد الجانب الأكبر من مال الدولة ، وقد بلغ من أهميته أن سائر مرافق الدولة الاخرى كانت تعتبر كلاحقات له وتوابع ولذلك كان يتولاها الزعيم العسكرى : حتى إذا تقدمت الامم فى الحضارة قلت أهمية هذا المرفق واضمحل سلطان الزعيم العسكرى . وإذا قلنا أن أهمية هذا المرفق تقل فلسنا نعنى بهذا أن ما ينفق عليه ينقص حتما بل قد يزداد أضعافا مضاعفة ، غير

(٢) راجع Adams « المالية العامة » ص ٥٥ وما يليها

أن نسبته الى مجموع الدخل القومى تنقص عما كانت عليه فى بداية الدولة ، ومن ثم يصبح عبئه على الافراد أخف وقرا

وقد يظهر هذا القول غريبا فى وجه ما نراه من امعان الدول فى الاستعداد الحربى والاسراف فيه . غير أن هناك ملاحظتين نؤيد بهما هذا القول: الملاحظة الأولى ما قلناه عن النسبة الى مجموع الانفاق ومجموع الدخل القومى. والملاحظة الثانية هى تسخير العلم فى الفنون العسكرية تسخيراً أدى الى تحسين أسلحة الجيش وأساطيل البحر ، فجعل الحروب أقصر مدى وان كانت اكثر نفقة . فالحروب الحديثة انما يعقد النصر فيها للفريق الأحسن عدة ، الأغلى ذخيرة ، لا للفريق الأكثر عددا . فهى ان زادت تكاليفها المالية فقد نقصت خسائرها البشرية. وهذا تفسير ماقلناه من انها صارت أخف وطأة من قبل .

ومن جهة أخرى فانه كلما أمعنت الامم فى الحضارة كلما زاد وجدانها تهذبا ورقة حاشية ، فتؤثر تسوية المشاكل بينها بالحسنى وأساليب السلم .

—٢— حماية النفس والمال

والشعبة الثانية من المرافق الدفاعية هى حماية النفس والمال بانشاء شرطة وقضاة . وهذا المرفق ظاهر الأهمية غير أننا نلاحظ أنه لا يكلف الدولة ماكانت تقتضيه خطورته . وذلك لسببين : أولا ، لان مهمة الدولة لا تتجه الى حراسة كل فرد بالذات ، وانما تتجه إلى انشاء حالة معنوية يسود فيها الشعور العام بالأمن والصون ، فهى تصطنع هذه السلعة — الامن العام — بالجملة كما يعبر التجار ، ولذلك كانت قليلة الكلفة وثانيا ، لانه بارتقاء الحضارة وتهذب الوجدان الاجتماعي تقوى عاطفة احترام الحقوق بين الناس ، وتقل من أجل ذلك الحاجة الى حماية البوليس للحقوق الفردية .

—٣— الحماية من الامراض الاجتماعية

الشعبة الثالثة من المرافق الدفاعية هى حماية الامة من الامراض الاجتماعية وهى لاتقل خطرا عن حماية النفس والمال . غير أن أساليب القيام بها متنوعة وكثيرة . نذكر منها علي سبيل التمثيل التعديلات التي أدخلت علي نظام السجون

تحقيقا للمبادىء الحديثة التي قررها علم العقاب Penology . فقد أثبت علماء العقاب ان الجريمة مرض اجتماعي ينبغي علاجه وقاية للامة من أذاه ، وان العقوبة يجب ان تتجه الى تحقيق هذه الغاية . وهذا يستلزم انشاء سجون أكثر كلفة وانشاء اصلاحيات ومدارس صناعية للاحداث والمتشردين . وفي السنوات الاولى يكون هذا العبء ثقيلا على الخزانة العامة ، غير انه بمرور الزمن يتناقص تدريجا بنسبة ماتبرأ الجماعة من مرض الاجرام ، ويزداد الانتاج بنسبة ما يعود الذين سبق أجرامهم الى صفوف المنتجين .

ومن وسائل الحماية من الامراض الاجتماعية القوانين الصحية الحديثة التي ترمي الى دفع الامراض ان تتسرب الى الجماعة ، او وقف انتشارها اذا بدأت ، أو منع نشوءها بما تفرضه على الاهلين من التزام منهج معاشي مطابق لمقتضيات الصحة. وكذلك من وسائل الحماية انشاء مستشفيات للمعتوهين والمجانين لكف أذاهم عن الجماعة ، وترتيب الاحسان العام للمعدمين لقرب الشقة بين الفاقة والاجرام ، وسن قوانين المهاجرة منعا للعناصر الفاسدة في الامم الاجنبية ان تنقل فسادها الى مهجرها .

وبالجملة فأن كل جماعة معرضة لطائفة من الأمراض الاجتماعية يستلزم علاجها والوقاية من أذاها تدخل الدولة والاستعانة بسلطانها . فما هو اتجاه الاتفاق على هذه الشعبة ، هل يتجه الى الزيادة أو النقصان كلما تقدمت الأمة في الحضارة ؟ ما قلناه عن السجون الحديثة ينطبق على المعاهد الاخرى التي تولدت عن هذه الشعبة . ففي الدور الاول تكون كثيرة الكلفة باهظة النفقة ، غير أنه بنسبة ما تنجح في أداء ما أنشئت له ، وبشرط أن لا يطرأ تغيير جديد في كيان الجماعة — كانقلاب صناعي يترتب عليه تحول سكانها من الريف الى المدن ، أو وفود عناصر أجنبية سيئة المنبت — فان الانفاق عليها يتجه حتما الى النقصان

فالنتيجة العامة اذن في المرافق الدفاعية بشعبها الثلاث هي انقاص الاتفاق عليها وتخفيف عبئها المالي بنسبة ارتقاء الامة

الفصيلة الثانية : المرافق التجارية

الفصيلة الثانية : المرافق التجارية

هى المرافق التى تؤدى الدولة بمقتضاها خدمات للافراد كما يؤدى فرد لآخر وقد يقال أن كل مرافق الدولة انما هى خدمات تؤديهـا الدولة للرعية غير أن الفصيلة التى نعتناها بالتجارية تتناول الخدمات التى تؤديها الدولة للافراد بالتعيين وبطريق مباشر ، لسداد حاجاتهم الشخصية ، تمييزا لها من حاجات الدولة الاجتماعية فيخرج منها اذن المرافق التى تؤديها الدولة لانهـا لازمة لصـيانتها (المرافق الدفاعية) أو لعمارتها (المرافق التعميرية)

وجه تمييزها عن المرافق الدفاعية

ووجه التمييز بين هذه الفصيلة والفصيلة الدفاعية أن هذه تستلزم استخدام قوة الدولة الاجبارية وتلك لا تستلزمها . فعمال الدولة فى قيامهم بالمرافق الدفاعية ملزمون باتباع نمـط معين ، لا حيدة عنه ولا خيار فيه ، والرعية ملزمون بالمثل بالخضوع له طوعا أو كرهاً . فلا يمكن أن تنشأ بين الدولة ورعيتهـا بصدد هذا المرفق علاقة البائع والمشترى ، إذ الدولة لا تبيع حمايتها للفرد بيعاً بل تفرضها عليه فرضاً . وبدون هذا الاعتبار لا تنشأ « حالة الامن » التى أسلفنا الاشارة اليها . أما فى المرافق التجارية فموقف الحـكومة يغاير هذا مغايرة كلية ، فليست حياة الدولة هى موضع الاعتبار بل صوالح الافراد ، صوالح قـد تتولاها على السواء أدارات حكومية أو أدارات حرة

الشعبة الاولى

والدولة فى توليها المرافق التجارية قد ترمى اما الى اسـداء خدمة فقط (كمرفق البريد) أو الى تغذية مواردها (كمرفق المواصلات [1] أو التأمين [2] أو الادخار [3]) ولاتناقض بين الغايتين فلها أن تجمعهما معا . غير أنه يشترط فى المرافق التى لا تبتغى الدولة من ادائها الامجرد اسداء الخدمة أن تتصل بحاجات

---

(١) السكك الحديدية ، التلغرافات ، والتليفونات الخ .

(٢) أي قيام الحـكومة بما تقوم به شركات التأمين

(٣) أي قيام الحكومة بما تقوم به المصارف لاسيما لتشجيع الادخار عند الطبقة العاملة وهذا النوع من المصارف الحـكومية معروف في أمريكا باسم Workingmens' Saving-banks,

يشترك فى الافتقار اليها كافة الشعب، بلا تمييز بين طبقاتهم أو مراكزهم وأن تكون من النوع الذى كلما اتسع نطاق العمل فيه قلت الكلفة . وأحسن مثال لهذا النوع هو مرفق البريد الذى اجمعت الدول على توليه حتى إذا خسرت فى الانفاق عليه.

الشعبة الثانية

ومن المرافق التجارية شعبة استحقت هذا النعت لا لطبيعتها التجارية بل لاستطاعة الحكومة تحصيل بعض المقابل عليها من الافراد المنتفعين بها . فمثلا حفظ الرهون بتسجيلها ، أو منح جواز سفر ، أو رصف شارع ، أعمال ذات نفع لمجموع الامة وليست تجارية فى طبيعتها ، غير أننا ننعتها هذا النعت ونضمها فى هذه الفصيلة لان الخدمة التى تؤديها تعود بطريق مباشر على فرد معين ولذا يجوز تحميله ثمن هذه الخدمة أو بعض الثمن، اما فى صورة رسوم Fees أو أتاوى Assessmeuts وسندرس هذين النوعين فى باب موارد الدولة

شعبة ثالثة مختلف فيها

ومن المرافق التجارية فى رأى بعض العلماء شعبة ثالثة تشمل اعمالا كاستغلال الغابات بالاتجار فى اخشابها ، والمناجم ببيع مستخرجاتها ، واستغلال المجارى المائية بتأجيرها للافراد ، وهلم جرا .غير أن مثل هذه الاعمال لا يمكن اعتبارها مرافق تجارية على اطلاقها . وانما تتوقف مرتبتها على مركز كل دولة .ففى الدول الحديثة التى تكون فيها الغابات والآجام غير وفيرة فتعنى بها الحكومة لا طمعا فى ريع عاجل بل لمنفعة الاجيال المقبلة ، لا يكون عملها هذا تجاريا بل يدخل فى الفصيلة التعميرية ، كما أن تولى الدولة للرى لعمارة الارضين وتزكية أنتاجها يدخل أيضا فى عداد المرافق التعميرية

أثر ازدياد الحضارة في المرافق التجارية

والان ، بعد أن ميزنا المرافق التجارية الى هذه الشعب الثلاث ، نريد أن نعرف أثر الحضارة علي جملة الانفاق فيها ، هل يتجه الي الزيادة او الى النقصان ؟ ولننظر اليها شعبة شعبة

في الشعبة الاولى

أما عن الشعبة الاولى ، المرافق التجارية البحتة كالبريد والمواصلات والتأمين وما شاكلها ، فأقبال الدولة عليها لا يؤثر فى مجموع الدخل القومى

لا تأثير في مجموع الدخل القومي

زيادة أو نقصانا لان هذا الدخل يتكون من دخل الافراد ودخل الدولة فما ينقص من دخل الافراد بتولى الدولة لهذه الصناعات يزد فى دخل الدولة، فالدخل القومى اذن لم يتزحزح عما كان عليه من قبل . وهذا الاستنتاج يظل صحيحا حتى اذا استخدمت الدولة بعض هذه المرافق لتغذية مواردها برفع الثمن عن تكاليف الانتاج . فان مايزيد فى دخل الدولة من هذا المورد سيقابله تخفيض يعادله فى ما تتطلبه من دخل رعيتها عن طريق الضرائب

اذا ثبت ان امعان الدولة فى هذا الميدان الصناعى لايؤثر فى مجموع الدخل القومى زيادة أو نقصانا [٢] ، فما يكون مستقبل هذه الشعبة من المرافق التجارية ، وما يكون أثر ارتقاء الحضارة فيها : أإلى زيادة اقبال الدولة على توليها أم الى أعراضها ، أإلى زيادة الانفاق فيها أم الى أنقاصه ؟

اتجاهها نحو الاشتراكية

هذا الامر مختلف فيه بين العلماء : ففريق يرى فى دخول الدولة فى هذا الميدان الصناعى اتجاها نحو الاشتراكية ، ويرى ان الاشتراكية هى مآل الديمقراطية ومنتهاها — مآلها الميمون الذى يجب ان تدلف اليه حثيثا ، والذى لامناص من انتهائها اليه وان طال السفر. وفريق يرى ان هذا الاتجاه الاشتراكى تحريف للانظمة الديمقراطية ، وصرف لها عن مقصدها الحقيقى وهو مؤازرة النشاط الفردى فى ظل رعاية الدولة ، لاحلول الدولة تدريجا محل الفرد .

أما العلامة آدمز فيرى — وهذا الخلاف قائم بين العلماء فى تفسير تولى

---

(١) المفروض لاستقامة هذا الاستنتاج ان قدرة الادارات الحكومية في الانتاج والبراعة الصناعية لا تكون دون مستوي الادارات الحرة

(٢) وان كان يؤدي حتما وبداهة الي تضخم ميزانيــة الدولة ، وميزانيات البلديات ، بظهور ما تنفقه علي هذه المرافق في قسم المصروفات العمومية وهذه ظاهرة مشاهدة في مالية كل الدول الحديثة ، لاسيما انجلترا ودول القارة الاوروبية

الدولة لهذه الشعبة من المرافق التجارية — استحالة التنبؤ بشىء من اليقين عما يكون من أثر ارتقاء الحضارة فى توسيع نطاقها أو تضييقه .على انه يجزم بالنسبة للسلطات المحلية على الاقل ان ارتقاء الحضارة سوف يفضى الى امعانها فى تولى هذا النوع من المرافق التجارية والى زيادة أنفاقها فيه . وذلك لان قيام الشركات الغنية بسداد حاجات السكان المشتركة ، وميل هذه الشركات الى الائتلاف فالوحدة ، اقصاءاً للمنافسة وطمعا فى الاحتكار ، يعرض صوالح السكان للعبث والارهاق ويغريهم فى النهاية بتكليف البلديات أداء هذه المرافق

ازدياد تولى البلديات لها

ومهما تكن قيمة هذا الاستنتاج فالثابت الذى لا مرية فيه هو أن هذه المرافق التجارية البحتة كما تستلزم الانفاق تجلب الدخل ، الدخل المباشر ، وإذن يكون مدار الامر فى الحقيقة هو الموازنة الاقتصادية بين طريقتين فى سداد حاجات مشتركة للأفراد : طريقة الادارات الحكومية وطريقة الادارات الحرة ، أيهما أكفأ وأجدى اذا أنفقت كلتاهما مقداراً مساويا لمقدار الاخرى. اما البحث فى جسامة هذا المقدار أو صغره ، واتجاهه نحو الزيادة أو النقصان ، فليس يعنى الباحث المالى ولا هو فى طاقته الجزم فيه

فى الشعبة الثانية

وأما الشعبة الثانية من المرافق التجارية وهى التى يدفع المنتفعون بها ثمناً مجازيا فى صورة رسوم fees أو أتاوى assessments فان ارتقاء الحضارة سوف يفضى حتما الى اتساع نطاقها وازدياد الانفاق عليها . ذلك لان ارتقاء الحضارة يصحبه ازدياد الحياة الاجتماعية اشتباكا وتعقيداً ، فتحتدم المشادة بين الافراد فيزداد طلبهم من الدولة احاطة حقوقهم وامتيازاتهم بسياج من الرسمية كالتدوين فى دفاتر رسمية والتسجيل فى سجلات خاصة واعطائهم أسناداً وثيقة تكفل الدولة صحتها وهلم جرا . كل هذا مقابل رسم fees يدفعونه ثمناً لهذه الخدمات الخاصة

وكذلك الحكم فى الأتاوى assessments التى تجبى من الافراد اعانة منهم لاعمال عامة عادت عليهم بنفع خاص كأكثر أعمال البلديات من رصف شوارع

ووضع المجارى وايصال المياه الخ . . فهذه الاعمال يتسع نطاقها باتساع المدن ونمائها تبعاً لنمو الحضارة

في الشعبة الثالثة

اما المرافق التجارية التى وضعها بعض العلماء فى شعبة ثالثة كاستغلال الغابات والرى ، والمناجم وما شاكلها من المرافق، فهى ـ كما قلنا ـ فى الاقطار الحديثة تضمها الفصيلة التعميرية الآتى الكلام عليها ، وفى الاقطار القديمة تنطوى فى الشعبة الاولى التى تقدم بيانها

الفصيلة الثالثة: المرافق التعميرية

الفصيلة الثالثة : المرافق الاصلاحية أو التعميرية

هذه الفصيلة تشمل المرافق التى ترمى الدولة بتوليها الى رفع مستوى الجماعة فان العلم الحديث يفترض أن فى مقدور الدولة ـ الى حد كبير ـ أن ترمم للناس أحوال معاشهم ، وأن تحوطهم بخير العوامل أثراً فى نفوسهم ، وان بنيان الجماعة وخلق الفرد يتوقفان كثيراً على من بيدهم سن القوانين وأنفاذها . وان الجماعة — كما يقول الفلاسفة — كائن ذو أدراك ، وقدرة على تخير ما يحيط به ، ومن ثم على توجيه نموه الذاتى الى الوجهة التى يختارها . فهذه الفكرة هى منشأ هذا النوع من النشاط الحكومى

مقارنتها بالمرافق الدفاعية

وقد يقال أن كل مرفق تتولاه الدولة يفضى فى النهاية الى الاصلاح الفردى أو الاجتماعى فلا معنى اذن لتخصيص طائفة من المرافق العامة ونعتها دون سواها بهذا النعت . وهذا القول صحيح من بعض الوجوه ، فمثلا حماية النفس والمال تنشىء حالة الأمن الضرورية لكل صلاح وعمران . غير أن هذه المرافق الدفاعية موجهة فى الاصل الى اجتثاث شرور المجتمع ومساويه والى قمع النزعات الشريرة عند الافراد ، اما المرافق التعميرية فتأخذ الطيب فى الطبيعة البشرية فتنميه ، والصالح النافع فى المجتمع فتزيده صلاحا ونفعاً . فكلا النوعين لازم لعمارة الدولة غير أن احدهما يعمرها بالقصاص والقمع والثانى بالاخصاب والزرع

ويترتب على هذا الأثر المختلف اختلاف فى قانون الانفاق لكل من الفصيلتين . وقد عرفناه فى الفصيلة الدفاعية حيث يقضى بأقلال الانفاق فيها كلما ارتقت الأمة فى الحضارة والثقافة لوشك انقراض عناصر الفساد فيها . اما لأجل معرفته فى الفصيلة التعميرية فيحسن تمييز وجوه الصرف فيها إلى خمس شعب :

وضعها في خمس شعب

١ — مرفق التعليم العام

٢ — مرفق الترويض العام Public recreation

٣ — مرفق انشاء شروط قانونيـة وادارية ومراقبة نفاذها لضمان سير الصناعة الحرة فى عدل وقسط

٤ — مرفق التحقيق العلمى Public investigation الذى يؤدى الى معرفة الجماعة لنفسها معرفة صحيحة

٥ — مرفق تنمية الموارد الطبيعية لثروة الدولة حيثما يستعصى ذلك على الجهود الفردية وحدها .

وسنتبين سنة الانفاق فى كل مرفق :

— ١ — مرفق التعليم

١ — مرفق التعليم

كان الاعتراف بهذا المرفق ، واضطلاع الدولة به ، نتيجة من نتائج الاعتراف بنظرية التضامن الاجتماعى التى تقرر — فيما تقرر — ان تعليم الفرد أكبر نفعا للجماعة منه للفرد نفسه . ودليلها على ذلك ماهو مشاهد فى كل من تعلم صناعة أو فنا من كونه انما يصرف ملكاته وجهوده فى خدمة المجموع ، ولا يكاد يصرف فى خدمة ذاته الا القليل النادر ، فالطبيب لا يعالج من مرض نفسه ما يعالج من مرض الجماعة وهلم جرا فى كل ذى صناعة أو علم أو فن . غير ان هذا الاعتبار وحده لا يكفى لفرض كل نفقات التعليم على الدولة . اذ لماذا لا يدفع كل متعلم ثمن تعليمه ، واذا تعذر هذا الا على ذوى الميسرة فلماذا لا يكون التمويل

على هبات الافرادوامدادهم ؟ يجب الاجابة على هذا تمهيداً لتقرير قانون الانفاق فى مرفق التعليم

أسباب فرضه على الدولة

أما السبب الذى من أجله لايمكن ترك ادارة التعليم لجهود الافرادوحدها فهو أولا عجز الجماهير فى الغالب عن وزن الكفاءات العلمية وأعطائها الاجر الذى يضمن دوام غرسها واستمرار تجددها ، فيضمحل مستوى المعلمين ويقل النابه فيهم . وثانيا لان من الصناعات والمهن ما تستلزم المصلحة العامة ان يكون القائم بها على درجة معينة من الحذق والكفاءة ، فوجب تدخل الدولة لتحديد هذه الدرجات العلمية والفنية .

واما ضرر اعتماد المعاهد التعليمية على هبات الاغنياء وعلى ما يدفعه لها ابناء الطبقة ذات اليسار فهو أن هـذا يجعلها عالة على هذه الفئة ، ويصبغها بصبغة ارستقراطية ، فتنحدر جهودها الى خدمة صوالح هذه الفئة التى تؤتيها مؤونتها، والتى لا يلج ابوابها الا ابناؤهم، فتنشأ فى الدولة ارستقراطية علمية لا تحنو على الانظمة الديموقراطية ولا تشد أزرها . فالدولة التى تريد الابقاء على كيانها الديمقراطى ومثلها الاعلي فيه لا تملك أن تضن بالانفاق السخى الفياض على كل مراتب التعليم ودرجاته

اذا تبين هذا فقد وضحت سنّة الانفاق على هذا المرفق — فى كل الامم التى تعنى باستبقاء نظامها الديموقراطى وإبلاغه أرقى مراميه — فهى الازدياد المطرد باطراد رقى الحضارة ، ازدياد هو نفسه رمز حيوية الامة

-٢-
مرفق الترويض العام

٢ — مرفق الترويض العام

ماذكرناه عن مرفق التعليم يكاد ينطبق على مرفق الترويض . فبعض ما يسمى ترويضاهو من خيرا ساليب التعليم كالموسيقى ،والدرامه ،والفن،ومتاحفه، والكتب ودورها العامة . وبعضه يهيء للراحة والرفاهة كالمتنزهات العامة . وبعضه يزيد أحساس الرعية برونق الحياة وبهجتها باحاطتهم بكل ما هو جميل فخم كتنسيق المدن وتجميل الطرق العامة

ولا شك أن النزعة الاجتماعية فى الحكومات الحاضرة ستفضى حتما الى زيادة الانفاق فى هذا المرفق زيادة يظهر أثرها على الاخص فى ميزانيات البلديات

-٣- ايجاد شروط عادلة في الصناعة الحرة

٣ — مرفق الاحتفاظ بشروط عادلة فى استغلال الصناعات الفردية

أبى على الاقتصاديين عصر كانوا يحرمون على الدولة أن تتدخل فى كيفية استغلال الافراد لصناعاتهم وموارد رزقهم بأكثر من قيامها بحماية الملكية وتنفيذ العقود . ثم تعاقبت الثورات الصناعية فأبدلت النظام الاقتصادى القديم الذى درجت عليه الامم قرونا طويلة بالنظام الحاضر الذى صار يحتم على الدولة أن تتدخل فى كيفية استغلال الافراد لصناعاتهم باحاطة هذا الاستغلال بقيود ورقابة تكفل صيانة الصالح العام . وأساليب هذا التدخل كثيرة نذكر منها اثنين هما أجلها شأنا : أولا ، وضع تشريع لتحديد نطاق المنافسة دفعاً للعواقب السيئة التى قد تترتب على التمادى فيها . ثانياً ، بالنسبة لبعض الصناعات التى تحدث فيها المنافسة أسوأ العواقب، انشاء لجان تشبه المحاكم Quasi-judicial Commissions تتولى الاشراف على هذه الصناعة وتشترك فى أدارتها ، ممثلة للصالح العام

تشريع المصانع

فالنوع الاول أهم مظاهره هو التشريع المعروف بقوانين المصانع Factory Acts الذى يحتاج أنفاذه الى مفتشين للمناجم والمصانع للتحقق من سير العمل فيها طبقا لمقتضيات هذا التشريع . وهذا النوع كما هو ظاهر شبيه بمرفق البوليس وله طبيعته ، ويسرى عليه اذن حكمه ، وهو تناقص الانفاق عليه بقدر ماينجح فى بلوغ الغرض الذى يسعى اليه . غير انه يمتاز عنه بهذه الخاصة :وهو ان نجاحه يرفع المستوى الاخلاقى فى عالم الصناعة ، فيخلق الحاجة الى تنظيم أدق وأقرب الى المثل الاعلى فى العدالة . ونتيجة ذلك طبعا زيادة الانفاق .

« اللجان » الحكومية

وهذا هو أيضاً الحكم فى النوع الثانى . ففى صناعة كالسكك الحديدية الداخلية ثبت من تجاريب الدول جميعاً ان ترك ميدانها مفتوحا للمنافسة الحرة يفضي الى مساوي سياسية واجتماعية وصناعية . واستقراجماعها الآن على وجوب

أحد أمرين. أما تملك الدولة لها ، وأما اشرافها الدقيق الدائم بانشاء لجان حكومية تشترك مع مجالس الادارة فى العمل ، وتمثل فيها الصالح العام .

وليست الحاجة الى طريقة اللجان قاصرة على صناعة المواصلات الحديدية فان النظام الاقتصادى الحديث يدفع الى تكدس رءوس أموال كبيرة فى كثير من الصناعات ، والى توحيد القوى ، وتنتهى هذه الحركة الى الاحتكار الفعلي المستتر. فهذه الفكرة « فكرة اللجان » Commission idea التى بمقتضاها تنتحل الحكومة لنفسها حق التمثيل فى ادارة أية صناعة صيانة لصوالح الجمهور . لابد ان يتسع نطاقها كلما زاد الخطر على الصالح العام من اتساع الصناعات الكبيرة ، ويترتب على ذلك حتما زيادة الانفاق على هذا المرفق

— ٤ —
مرفق التحقيق العلمي العام

٤ — مرفق التحقيق العلمى العام

معرفة الاحوال الحاضرة على حقيقتها ، والتأكد من اتجاهها المقبل ، المفاضلة بين الانظمة المختلفة والسياسات المتباينة ، يستلزم دراسة دقيقة واسعة النطاق ، تستنير فى كل خطوة من خطواتها بالاحصاءات المضبوطة الشاملة . والدولة أقدر من الافراد على القيام بهذا المرفق : أولا لانها أبعد منهم عن التأثر بالصالح الذاتى ، وثانياً لان لها فى أشراف عمالها على شؤون الرعية واطلاعهم اليومى على أحوالهم دقيقها وجليلها خير معوان على جمع المعلومات الصحيحة واحصاء الحقائق فيها وايفادها إلى مستودعها الاخير : « مصلحة الاحصاء » ويرى العلامة آدمز أنه إذا استثنينا مرفق التعليم فانه لا يوجد مرفق من المرافق التعميرية يفعل فى نفع الدولة وهدايتها ما يفعله مرفق التحقيق الاحصائى . وان الدول الحديثة سوف تمعن فى الانفاق عليه كلما أمعنت فى الحضارة وازدادت مشكلاتها — الاجتماعية والاقتصادية والسياسية — غموضاً وتعقيداً

— ٥ —
مرفق تنمية
موارد الدولة

٥ — مرفق تنمية موارد الدولة الطبيعية حينما استعصى ذلك على جهود الافراد

هذا المرفق يشمل ضروب النشاط التى تستلزم استخدام رءوس الاموال

العامة والتي يسميها العرف «أشغال عمومية» Pnblic works وإذا اتبعنا أكثر الآراء اعتدالا حكمنا بأن هذه «الاشغال» يجب ان تمتد الى كل الاعمال المحققة النفع للامة التي لاتنجح في اجتذاب رءوس الاموال الخاصة أما لان الربح منها غير محقق ، أو لان وقتاً طويلا لابد أن ينقضى قبل أن تؤتى ربحاً . ومن أمثال ذلك فلاحة الغابات ، وتدبير الرى ، وتذليل الملاحة فى الانهار ، وانشاء الترع ، والمراسى ، والمنائر وغيرها من الاعمال التي بقدر ماتفئ النفع الجزيل على الجماعة بقدر مايعجز الفرد عن استدرار ريع منها له خاصة . وظاهر ان هذا النوع من الجهود سيتسع نطاقه بازدياد الحضارة ونماء السكان وموالاة الابتداع فى الصناعات والفنون

* * *

خلاصة نظرية ادمز

هذه نظرية العلامة (آدمز) فى ترتيب مرافق الدولة ترتيباً يبتغى به بيان سنة الانفاق فى كل مرفق تتولاه دولة تسير بشعبها فى سبيل الحضارة والعمران. ونظريته تتلخص كما رأيت فى ان الانفاق على المرافق الدفاعية يجب ان يتناقص، فاذا استمر فى الازدياد فهذا يشير الى أحد أمرين : أما الى سوء الادارة وفساد الاساليب المتبعة فى انجاز هذه المرافق ، وأما الى طروء عوامل غريبة فى المجتمع يجب التدقيق فى استبانتها والعمل علي اتقائها . وأما المرافق التجارية فموقف النظرية ازاءها موقف حياد ، غير انه بقدر ما تتعهد سداد حاجات عامة مشتركة فالارجح فى شأنها اتساع النطاق وزيادة الانفاق للاسباب السالفة الذكر . وأما المرافق التعميرية بكل مظاهرها فسبيلها فى الامم الحية النامية الى اتساع المجال وزيادة الانفاق ، فاذا وقفت هذه الحركة أو تراجعت الى الوراء فهذا فى الغالب رمز ضعف فى حيوية الامة .

نقد النظرية

ويؤخذ على نظرية آدمز انها لاتتناول من المرافق العامة الا ناحية واحدة وهى اتجاه الانفاق فيها الى الزيادة أو النقصان ، وما يشير اليه هـذا الاتجاه . ولكن الحقائق العلمية لايمكن استكشافها دفعة واحدة، وانها لميزة لنظرية من

النظريات ان تنجح فى أنارة جانب منها .

غير انه يستدرك عليها فى موضوعها ان قانون الانفاق الذى قررته فى شأن المرافق الدفاعية لايسرى الا على جانب منها وهو مرفق البوليس وبث الامن . أما المرفق الحربى فان ارتقاء حضارة الامة وارتقاء ثقافتها لايفضى بمفرده الى انقاص الانفاق فيه . انما أمر انقاصه يتوقف على بلوغ الامم المجاورة — والامم الأخرى النائية — نفس المستوى فى الحضارة والثقافة ، المستوى الذى يحدوها جميعاً الى الاخلاد الى السلم والكف عن العنف والبغى.

كما ان مرفق البوليس نفسه لايتجه حتما الى النقصان. فأن المشاهد فى الامم الحديثة انها تعهد الى هيئاتها البوليسية بأعمال أخرى غير حماية النفس والمال ، أعمال تدخل فى فصيلة المرافق التعميرية ، كتلك التى مر ذكرها فى الكلام على تشريع المصانع والهيئة القائمة بأنفاذه . ولا جرم أن تسرى على هذه المرافق سنة الانفاق التى قررتها النظرية بشأن الفصيلة التعميرية .

ولما كانت نظرية آدمز كما قلنا لاتتناول من المرافق العامة الا ناحية واحدة فقد وجب ان ننظر اليها من ناحية أخرى ، وهوما عالجه العلامة كون Cohn وبلين Plehn حيث رتبا المرافق العامة من حيث عموم أوخصوص النفع بها ، وتكافؤ هذا النفع مع اعباء الضريبة

---

(1) System der Finanzwissenschaft ترجمة جامعة شيكاغوس ٢٢٢ ومايليها

(2) Public Finance ص ٢٦ ومايليها

ترتيب المرافق حسب المنتفعين بها ودرجة الانتفاع

نظرية (كوهن) Cohn و (بلين) Plehn

تمييزالمرافق العامة الي أربع مراتب

يرى العلامة (كون) و (بلين) ان المرافق التى تتولاها الدولة تقع فى اربع فصائل : الاولى تلك المرافق التى تخدم الافراد بالتعيين ، وتمنحهم منفعة معينة تعييناً يسمح بتكليف كل من اغترف نصيبا من هذا النفع ان يحتمل نصيبه من عبء تكاليفه . والثانية تلك المرافق التى تنشر منفعة عامة على كافة الرعية ، بحيث يستحيل ان تخصص كل فرد بسهم من هذا النفع وبسهم يعادله من تكاليفه ، فلا مناص اذن من ان تحتمل الدولة العبء جميعاً ، وهذه الفصيلة تشمل أهم وظائف الدولة

وبين هاتين الفصيلتين القائمتين فى طرفى النشاط الحكومى تنبت فصيلتان أخريان : احداها تشمل المرافق التى تمنح منفعة تسمح بالتخصيص لانصرافها للافراد بالتعيين، غير أنهم لا يُكلّفون الا بعض ثمنها أو لا يكلفون من أجلها شيئا ، لان هذا النفع الخاص ينطوى على نفع أكبر يعم الجماعة ، ويبرر التجاوز عن هذا الثمن كله أو بعضه . والاخري تشمل المرافق التى تخدم فئة معينة غير ان عجزها عن احتمال عبء تكاليفها توجب التجاوز عنه ، واضطلاع الدولة به .

واذن فترتيب المرافق العامة يكون على الوجه الآتى :

فى المرتبة الاولى : المرافق التى تبث منفعة عامة للرعية جميعا

وفى المرتبة الثانية : المرافق التى تخدم فئة معينة ولكن لاطاقة لها باحتمال تكاليفها فتحتملها عنهم الدولة

وفى المرتبة الثالثة : المرافق التى تتولد عنها منفعتان فى آن واحد : للافراد منفعة تسمح بالتخصيص والتعيين ، وللجماعة منفعة عامة ، فيستطاع اذن ان تُشطر بينهما النفقات.

وفى المرتبة الرابعة : المرافق التى تمنح الافراد — دون الجماعة — منفعة تسمح بالتخصيص والتعيين ، فعليهم اذن كل غرمها .

ميزتا هذا الترتيب

وترى لهذا الترتيب ميزتين : احداهما انه يرتب المرافق العامة ترتيباً يظهر درجات استحقاقها للانفاق من حصيلة الضرائب العامة ، أو من فريضة يدفعها المنتفع بالذات . والثانية انه يظهر التطور المستمر الذى يتناول المرافق العامة فكثير منها فى حركة مستمرة ترقى بها من المرتبة الرابعة تدريجاً الى المرتبة الاولى ، كما سنرى فى التفصيل الآتى :

مرافق المرتبة الاولى

مرافق المرتبه الاولى :

— ١ — الانفاق على الهيئات الادارية

١ — نفقات الهيئات الادارية الموكول اليها تنفيذ القوانين التى سنتها "السلطة المشرعة . وتشمل مخصصات ولى "الامر ملكا كان أو رئيس جمهوريه، ومرتبات الوزراء وعمال الهيئات المركزية ، ومرتبات عمال الهيئات المحلية. وتمتد مرتبات ولى الامر فى الدول الملكية الى مرتبات لاعضاء الاسرة المالكة .ويرى (بلين) ان الاسراف فى مخصصات ولى الامر Civil List أدلالا بمجد الدولة ، لاتبرره الاعتبارات المالية وان كان يستند الى اعتبارات سياسية وجيهة

الهيئات القنصلية والسياسية

ويدخل فى نفقات الهيئات المركزية الانفاق على الهيئات القنصلية والسياسية ، ومهمتها السعى فى تذليل المرافق التى تتولاها تلك الهيئات ، وعلى الاخص مرفق الدفاع ومرفق تنمية التجارة . وتقضى هنا التقاليد — كما قضت بالنسبة لولى الامر — بالاسراف فى الانفاق على الممثلين السياسيين ، مباهاة بشوكة الدولة وغناها ،

نقد الانفاق عليها

وهذا يلقى على الخزانة عبءاً لا يتناسب مع نفع هذه الهيئات . ولما كانت سبل المواصلات الحديثة قد قربت بين الامم النائية ، وجهود الصحافة قد امتدت الى استقاء الاخبار الوثيقة فى كل شأن من شؤون الدولة ، فان هذا الاسراف فى الانفاق أصبح لا مبرر له حتى من الوجهة السياسية

تكاليف الجباية

ويدخل أيضاً فى الانفاق على الهيئات الادارية ما ينفق فى جباية الضرائب . ونفقات هذه الجباية يجب أن تظهر فى باب النفقات العامة ولا تطرح من حصيلة

الضرائب كي يستطيع البرلمان أن يجرى رقابته على مقدارها . ويرى (بلين) ان تكاليف الجباية يجب أن لا تتجاوز في الجمارك ثلاثة في المائة من مجموع حصيلتها، وأن تنخفض عن هذا القدر في الضرائب غير المباشرة ، على ان هـذه النسبة تتوقف أيضاً على المجموع الكلى فبازدياده تنخفض نسبة تكاليف الجباية وبنقصانه ترتفع هـذه النسبة المئوية . ولذلك فالضرائب المباشرة الجسيمة لا تبلغ نسبة نفقات جبايتها ماتبلغه اذا كانت ضئيلة

-٢- الانفاق على الهيئات التشريعية

٢ — نفقات الهيئات التشريعية

تشمل علاوة على مرتبات أعضائها اجور الكتاب ، والعمال القائمين بخدمتها ، ومصاريف الانتخابات ، ومصاريف التحقيقات التى تقوم بها ، ومصاريف نشر القوانين وما ترى اذاعته من الخطب والتقارير البرلمانيــة الخ . وأفضلية ربط مرتب للنواب من عدمه مسألة يفصل فيها علم السياسة لا علم المالية . وهى تتوقف في الاكثر على تقاليد كل دولة فانجلترا لا تنفق في هذا السبيل الا قليلا سواء لنواب برلمانها أو هيئاتها البلدية المختلفة . ولكنها دولة رسخت فيها تقاليد الخدمة العامة المجانية . اما الولايات المتحدة فلانعدام هـذه التقاليد تنوء بعبء ثقيل من جراء ما ينفق في هذا السبيل بأساليب مباشرة وغير مباشرة ، مشروعة وغير مشروعة

اما نفقات الهيئة القضائيـة فان جانباً غير يسـير منها — لا سيما في مواد الجنايات — يجب ان يخرج من الخزانة العامة ، لضمان بقائها سواء اشتغلت أو ظلت عاطلة . غير انه لما كان جانب من تكاليفها تقوم به في الواقع رسوم المتقاضين في المواد المدنية ، وكان هذا أكثر عمل المحاكم في البلاد المهذبة ، فان الوضع المنطقى لهذا المرفق يكون إذن في المرتبة الثالثة

-٣- المبانى العمومية

٣ — المبانى العمومية

انشاء وصيانة المبانى العمومية الملائمة لطبيعة عمل كل هيئة من الهيئات الادارية والهيئات التشريعية والمعاهد الحكومية الاخرى من أهم وجوه

الا نفاق وان لم يكن من أجسمها مقدارا ، وأهم مايراعى فيها هو الملاءمة ، والفخامة التى تبعث الاحترام فى وجدان الرعية ، واتقاء التبذير .

٤ — الانفاق على الدفاع

— ٤ — الانفاق على الدفاع

ان نظرية الاستقلال والمساواة بين الدول جميعاً ، التى قام عليها القانون الدولى ، تلقى عبء صيانة كرامة الدولة وشرفها وحقوقها القومية على الجهود الذاتية لكل دولة . والتأهب الحربى فى كل دولة يتوقف نطاقه واتجاهه على تاريخها وخلقها القومى ومركزها الجغرافى . فمثلا فرنسا والمانيا تقاليدهما الحربية ، وسوء الظن المتبادل بينهما ، وتلاصقهما الجغرافى ، مافتئ يدفعهما الى الاسراف فى العدة الحربية . بينما الولايات المتحدة بحكم تقاليدها وأخلاق شعبها ومركزها الجغرافى لم تنفق — الى مابعد الحرب الاسبانية فى سنة ١٨٩٨ — فى عدتها الحربية إلا مبلغاً تافهاً . فلما استولت على أملاك فى المحيط الهادى وفى الشرق الاقصى وبدأت مصالحها تتعارض مع مصالح بعض الامم الاسيوية ، أخذت تعنى بعدات القتال وتنفق فيها مالا جماً

تحديد نطاقه واتجاهه

وعلاوة على حفظ أرض الدولة وصون كرامتها فان الانفاق على الجيوش والاساطيل يجدى بعض النفع الاقتصادى المباشر : من ذلك أن الاسطول يحمى ابناء الدولة وهم فى الخارج فيساعد الاتجار مع الأمم الاجنبية ، وان الجيش كذلك يحمى طرق الاتجار فى الداخل أن يغلقها عدوان من الشعوب المتاخمة ، وان الدول التى تتبع نظام التجنيد الاجبارى العام تقدم لشعوبها نصيباً قيماً من التعليم العقلى والبدنى ، كما أن انتشار الروح الحربية يغذى رجولة الامة ويزيد صلابتها فى معترك الحياة ، وان ضعف هذه الروح رمز الى خنوثتها ونذير الانحطاط والاضمحلال . على أن هذه كلها ميزات لا يستطيع الاحصاء تحديد قيمتها ، ولا قيمتها مما يقاس بالمال ، فلنتركها لعلماء الاجتماع

نفقة الاقتصادي

أثره في التربية القومية

ومن أهم ماينفق فى مرفق الدفاع ما ينفق فى حماية السلم فى داخل الدولة وبث الامن فى ربوعها ، والقصاص من كل من يعبث به . وتتضافر فى اداء هذا

المرفق قوى البوليس والجيش

٥ — الطرق العامة

—٥—
الطرق العامة

انشاء وصيانة الطرق العامة من أهم وجوه الصرف اظهاراً لحركة التطور المستمر فى المرافق العامة . فبعد أن كان آدم سميث ، وعصره ، يرى أن هذا المرفق من المرافق التى تمنح نفعاً خاصاً يوجب تحميل المنتفع ثمن انتفاعه ، أى أن كل مستعمل للطريق العام يجب أن يدفع رسم هذا الاستعمال ، صار الاجماع الآن على أن هذا المرفق من أهم المرافق التى تسبغ منفعة عامة على كافة الرعية.

تطور هذا المرفق

وعُهد به فى البداية إلى الهيئات المحلية تنفق على صيانة الطرق الكائنة فى دائرتها ثم ظهرت مساوىء ذلك فى عجز بعض الاقاليم عن جعل طرقها فى مستوى طرق الاقاليم الأخرى ، كما أن الطريق الواحد قد يخترق جملة أقاليم وقد تكون لكل أقليم سنّة خاصة فى صيانة الطرق وتنظيمها فتختلف السنن ويرتبك المرور ، وفضلا عن هذا فقد يستلزم اتجاه الطريق بناء قناطر عديدة وقد يكون عددها فى أقليم أضعاف عددها فى أقليم آخر فمن العدل توزيع تكاليفها على كل الاقاليم التى يخترقها الطريق . لكل هذه الاسباب بدأت الحكومة المركزية تأخذ على عاتقها القسط الاكبر من عبء انشاء الطرق العامة وتنظيمها .

ويرى (بلين) أن العناية بالطرق العامة سيكون لها اكبر الاثر فى المدنية المقبلة ويكفى انها ، بفضل وسائل النقل المستحدثة ، ستزيل الفارق بين المدينة والريف اذ هى لا تسهل فقط نقل المواد الغذائية الى الاماكن القصية بل تعين ايضاً على انتاجها ، كما أنها تزيد سرعة تحريك العمل Labour ورأس المال Capital على السواء .

وكل ما يقال فى نفع الطرق العامة البرية ينطبق على طرق الملاحة النهرية كالانهار والترع وملحقاتها من المراسى والمين والمنائر

٦ ـ نفقات التعليم

—٦—
التعليم

لا مرفق أجدر برعاية الدولة من مرفق التعليم فهو الأساس الذى تقوم عليه

كل أنظمتها السياسية غير أن مقارنة ما تنفقه الدول فى هذا السبيل تحوطها بعض الصعوبة لاستحالة حصر كل ما ينفق من أجله . فالهيئات المحلية تتولى فى الغالب الدرجات الدنيا من التعليم وتدفع كل نفقاته أوجلها. أما درجات التعليم العليا فتختلف سنن الدول فيها . ويتفق (بلين) مع (آدمز) فى تحميل الدولة والهيئات المحلية كل نفقات التعليم الابتدائى الذى يجب أن يسدى الى الكافة بلا أجر. أما التعليم الجامعى فواجب الدولة ان تحمل الجانب الاكبر من تكاليفه . ويرى انه ، فى حالة انجلترا ، لو لم تكن سبقت من الافراد هبات زاخرة لاجله لكانت تكفلت به الدولة. وهذا ما فعلته المانيا واكثر الولايات الامريكية فكان أقصد انفاق بذلته .

ويلحق بمرفق التعليم ما تنفقه الدولة على المتاحف ودور الكتب ومعاهد البحث العلمى الاخصائى

-٧-
الرقابة الادارية على الصناعة

٧ ـ الرقابة الادارية على الصناعة الحرة

قد سبق بيان احكام هذا المرفق فى شرحنا لنظرية آدمز (ص ٥٤) ونظرية باستابل (ص ٣٥) وليس لبلين قول خاص فيه

مرافق المرتبة الثانية :

مرافق المرتبة الثانية :

تشمل اسداء الاحسان لذوى الفاقة ، وحضانة اليتامى الذين لا عائل لهم ، وترتيب معاش للشيوخ ذوى السن اذا كلوا عن الكسب ، وتأمين العمال من العاهات ، وترتيب الامداد للصناعات الوطنية الناشئة حتى تنهض على قدميها ، وايواء المعتوهين ، ومعالجة الفقراء وحجز ذوى الامراض المعدية الى أن يبرأوا والحجر على الوافدين من الخارج لمنع وفود الاوبئة

الاحسان الي ذوي الفاقة

أما مرفق الاحسان العام لذوى الفاقة poor relief فهو فى الغالب مرفق محلى تتولاه الهيئات المحلية ، غير انه بسبب خطورته وأهميته الاقتصادية ينال نصيبا من عناية السلطات المركزية التى تضعه ـ فى كثير من الدول ـ تحت رقابتها المباشرة ولعله لا يوجد وجه من وجوه الانفاق يضارع هذا المرفق فى عجزه عن

تحقيق الغاية المرجوة منه ، ولذلك اختلف الكتاب فى تبريره ، فمنهم من يصد عنه ، ومنهم من يحض عليه . ولكن ما دمنا لم ننجح بعد فى ازالة أسباب الفاقة وما دامت الغلبة فينا لعاطفة الرحمة ، فأنه لا مناص من بقاء هذا المرفق ودوام عناية الدولة به

شروط أدائه

وليس من شأن المالى ان يبحث فى أسباب الفاقة ، ولا ان يستنبط وسائل ازالتها ، ولكن له ان ينظر فى كيفية اداء هذا المرفق وشروطه : فيشترط فى اسداء الاحسان المستمر أن يكون سبب الفاقة من الاسباب التى يستحيل على المحسن اليه ازالتها مهما بذل من الجهد الذاتى . فاذا كان الى ازالتها سبيل فلا يوظف عليه احسان مستمر بل إحسان موقوت بأجل يمكنه من ازالة السبب. والهيئات الاربعة التى تسدى الاحسان — هيئات مدنية ، وهيئات كنيسية ، وجمعيات خيرية ، وأفراد مستقلون — يجب أن تتضافر فى تنظيم جهودها المشتركة حتى تجتنب ازدواج المسعى وما يترتب عليه من الافراط فى ناحية والتفريط فى أخرى . ويجب العناية بتدبير وسائل الارتزاق للمحسن اليهم حتى يرتزقوا بعملهم بالقدر الذى يطيقونه . وأخيراً يجب على الحاكم أن تعاقب من يقدر منهم على الكسب ثم يقعد عنه

حضانة اليتامى

وأما اليتامى الذين فقدوا أبويهم ولا عائل لهم ولا مال فتكفلهم الملاجئ العامة ، أو تحضنهم العائلات البارة ، وتستعين على هذه الحضانة بمدد من الدولة ان كان لا يسعها الانفاق عليهم ، وبغير مدد إن كانت ذات ميسرة . وأما اليتامى الذين فقدوا أمهم دون أبيهم فيتركون فى كفالته . وأما الذين فقدوا أباهم دون أمهم فلا تستطيع الأم أن تعنى بهم بينما هى تمضى يومها فى كسب قوتها وقوتهم كما أن فصلهم عن الأم وايداعهم فى ملجأ عام فيه قسوة على الام وضرر بولدها . والحل الذى اتبع هو ترتيب رزق من الخزانة العامة للام وولدها الى أن يبلغوا سن التمييز

وأما ترتيب معاش للشيوخ الذين بلغوا أرذل العمر وكلوا عن الكسب فقد

ترتيب معاش للشيوخ المسنين

فرضته دولتان : ألمانيا وانجلترا ، ولكل دولة مشرب . أما ألمانيا فقد اتبعت طريقة التأمين الاجبارى أى ان كل عامل يجبر على دفع قسط التأمين لشيخوخته وذلك يفضى فى النهاية الى استراحة الدولة من كل انفاق فى هذا السبيل . وأما النظام الانجليزى الذى بدأ العمل به فى سنة ١٩١٠ فيقرر ان كل فرد من الرعية البريطانية بلغ سن السبعين ، وأقام فى المملكة البريطانية عشرين عاما ، ولا يتجاوز دخله السنوى أحد وثلاثين جنيهاً ونصفه ، يستحق أن يرتب له من الخزانة العامة معاش يتراوح من شلن الى خمس فى الاسبوع . ويظهر لأول وهلة ان هذا النظام يتناول بالاحسان فئة [1] لم تكن تستحقه من قبل لأنها ليست معدمة اذ لها دخل وان كان ضئيلا ، كما أنه ينقل بعض تكاليف الاحسان العام من السلطات المحلية الى السلطات المركزية

تأمين العمال من العاهات

وأما تأمين العمال من العاهات التى تصيبهم فى ممارستهم لصناعاتهم فأن الحكومات لم تشأ أن تتركه الحرص العامل ولا لغيرة ولى العمل . فتدخلت فى الأمر وفرضت هذا التعويض عن طريق التأمين الالزامى ، يدفع أقساطه ولى العمل ، إما إلى الحكومة اذا أنشأت مصلحة تأمين وإما الى الشركات الحرة

تعضيد الصناعات الفتية

وأما تعضيد الصناعات الفتية فيحصل من طريقين : إما بترتيب امداد لها من الخزانة العامة أو « بحمايتها » برفع الرسوم الجمركية على البضائع الأجنبية المماثلة لها . ولا يبحث علم المالية العامة فى الجانب الاقتصادى لهذا الانفاق — الذى يتناول فحص ماذا كان فى الامكان زيادة الثروة القومية على وجه دائم باتباع هذه الوسيلة من عدمه — فالمدع استقصاء هذا لعلماء الاقتصاد . وانما يعنينا أن نستبين الحجج التى يستند اليها نظام « الحماية »

---

(١) في السنوات ١٩١٤ و ١٩١٥ و ١٩١٦ و ١٩١٧ بلغ عدد الاشخاص الذين تنطبق عليهم هذه الشروط نحو مليون وبلغت تكاليفهم ثلاثة عشر مليونا من الجنيهات ، اما نفقات الاحسان العام فقد بلغت ثمانية عشر مليونا من الجنيهات واستقرت عند هذا القدر مع تناقص مستمر في عدد المحسن اليهم (بلين من ٤٢)

حجج نظام «الحماية»

فالحجة الاولى ـ وهى أقدم الحجج ـ هى ضرورة تعضيد «الصناعة الطفلة»

الصناعة الطفلة

infant indnstries حتى يشتد ساعدها وتقدر على مضارعة الصناعات الأجنبية التى بما لها من فضل الأقدمية عليها اصبحت أصلب عودا وأجزل إنتاجا

نظرية (ليست)

والحجة الثانية هى أنه فى حالة نشوب الحرب يكون من الضرورى لظفر الدولة أن تقدر بنفسها على سداد كل حاجاتها . وهذه الحجة تتدرج الى الأخذ بنظرية (ليست) List [1] التى تتلخص فى أن سعادة الدولة — ودوام رخائها — لا تتوقف على مبلغ الثروة التى تنتجها بقدر ماتتوقف على تنوع صناعاتها تنوعا يذهب الى أبعد حد يستطيع الانتاج القومى بلوغه . فكما أن الجسم الأنسانى يكون احسن صحة وأوفر عافية اذا اتجهت عناية صاحبه الى انماء كل عضلاته انماءاً متناسباً مما اذا أفرط فى تقوية بعض العضلات وأهمل البعض الآخر كذلك الأمة تكون حقا اكثر سعادة وأشد بأساً اذا نشطت كل قواها الأنتاجية ودأبت فى انمائها جميعاً فى أعتدال وقصد مما اذا أفرغت كل مالديها من قوة فى بعض وجوه العمل

السوق الوطنية

والحجة الثالثة هى حجة « السوق الوطنية » home market التى يستند اليها المنتجون فى اكتساب حق ثابت قِبَل مواطنيهم فى استنفادهم ماينتجون وإيثاره على ماأنتجه صناع الامم الأجنبية.

العمل البخس

والحجة الاخيرة هى حجة « العمل البخس » pauper labour فالمنتجون يلتمسون بقاء « الحماية » بقولهم انهم يأجرون عمالهم أجورا أعلى مما ينقده المنتجون الأجانب عمالهم ، فأذا الغيت الحماية هبطت هذه الاجور الى مستوى الاجور الاجنبية البخسة . وظاهر خلو هذه الحجة من القيمة العلمية فهى انما يرمى القائلون بها الى اجتذاب العمال وأحزابهم السياسية نحو تأييد « الحماية »

ولعل أمتن الحجج هى المستمدة من نظرية « ليست » . فثابت من تجاريب

---

(١) اقتصادي المانى شهير عاش وكتب في النصف الاول من القرن التاسع عشر

الامم ان نشاطها الانتاجى اذا لم ينصرف الا فى مصارف محدودة — كاستغلال الموارد الطبيعية دون ما يشاد عليها من الصناعات — فأنه يخشى على حياتها الاقتصادية أن يصيبها الركود . أما اذا تنوع الانتاج ، ولو بوسائل مصطنعة ، فأن الامة تكون أقدر على إبقاء تيار النشاط الانتاجى فى حركة مستمرة وتوجيهه الى حيث يكون أجزل إدرارا ، وأعظم نفعا ، وأكثر ملاءمة لأطوار ارتقائها .

مرافق المرتبة الثالثه

مرافق المرتبة الثالثة :

تشمل مرفق القضاء ، ومرفق البريد (الا اذا ابتغت الدولة منه ربحا فيدخل فى المرتبة الرابعة) ، والادارة اللازمة لصيانة بعض الحقوق كحق المخترع وحق المؤلف وكامتيازات الشركات ، أو التسجيل أثبات الحقوق الخ . والاشغال العامة التى تعود على أملاك الافراد بتحسين ظاهر كانشاء الشوارع وتنظيمها ، وإنشاء المجارى العمومية ، وتغذية المدن بمياه شربها ولو أن هذا المرفق يتجه الآن نحو المرتبة الاولى . الى غيرها من المرافق التى تعود على بعض الافراد بنفع معين ، وفى الوقت نفسه تعود على الجماعة بنفع عام

مرفق القضاء

ومرفق القضاء هو أقدم مرافق هذه المرتبة . فالفصل فى خصومات الافراد كان من أول مظاهر النشاط الحكومى ، وكان يدفع المتخاصمان لقاضيهما أجر عمله . أما الحكومات الحديثة فقد تكفلت بتكاليف هذا المرفق لأن على عمومه وإتقان أدائه يتوقف كل عمران . غير أنه تفاديا من الافراط فى التقاضى ، ولان هناك منفعة خاصة قابلة للتعيين تعود على المتقاضين ، قسمت تكاليف هذا المرفق بين الخزانة العامة تحتمل الجانب الاكبر منها وبين المتقاضين يحتملون منها قدراً محدوداً . وفى المواد الجنائية تحتمل الدولة العبء كله وفى المواد المدنية يقع العبء على الطرف الذى خسر الدعوى . ويتصل بعمل المحاكم ، وان لم يكن قضائياً بمعنى الكلمة ، تسجيل الحقوق وحفظ الاثبات واعطاء الاسناد وغيرها من الاعمال التى تقوم رسوم المنتفعين منها fees بجانب من تكاليفها

الاشغال العامه

وأما الاشغال العامة التى تدخل التحسين على أملاك الافراد وترفع قيمتها

مع منفعتها فى الوقت نفسه للجماعة فانه من العدل ان يشترك الملاّك مع الدولة فى أعباء تكاليفها . والمتبع فيها فى الغالب هو أن نفقات الانشاء الاولى توزع بين الافراد المنتفعة أملاكهم بفرض أتاوى عليهم assessments ، وأما نفقات صيانتها المستمرة فتتكفل بها الخزانة العامة

مرافق المرتبة الرابعة :

مرافق المرتبه الرابعه

تشمل كل الصناعات التى تقوم بها الدولة مقابل ثمن price يدفعه الافراد : أما لتغذية مواردها كصناعة الدخان والفخار فى فرنسا ، وأما لحصولها على بعض مهماتها كالاسلحة والذخيرة والسفن الحربية وما شابهها ، وأما لانها من الصناعات التى اذا تركت للافراد انحدرت فى الغالب نحو الاحتكار كصناعات النقل والمواصلات

الثمرة العملية من هذا الترتيب

هذا هو مجمل ترتيب العلامتين (كون) و (بلين) للمرافق العامة . والثمرة العملية منه هى أنه يضع معيارا لتعميم الضريبة أو تخصيصها . فالمرافق التى فى المرتبة الاولى — وتلحق بها مرافق المرتبة الثانية — تجبى لاجلها ضرائب عامة general taxes أما مرافق المرتبة الثالثة فتجبى من المنتفعين بها رسوم fees وأتاوى assessments لاجل القيام بجانب من تكاليفها وتدفع الدولة الجانب الآخر من حصيلة الضرائب العامة . وأما مرافق المرتبة الرابعة فتجبى تكاليفها برمتها من الاثمان prices أو rates التى يبتاعها بها الجمهور . وسنرى فى دراستنا لموارد الدولة ان النفع العام كان وما زال أكبر مبرر للضريبة . ولا شك أن الترتيب الذى نحن بصدده ، بتحديده نطاق هذا النفع ودرجاته ، يضع خير معيار لتعميم الضريبة أو تخصيصها

ضرورة الاسترشاد بالنظريات الثلاث

انتهينا من النظر فى ترتيب المرافق العامة طبقا لهذه النظريات الثلاث التى تنير كل منها جانبا من الحقيقة . وقد سألنا فى بداية هذا الباب عن الاعتبارات التى تؤثر فى مستوى الانفاق الحكومى صعودا وهبوطا ، والتى أفضت بالامم الحديثة الى الازدياد المستمر فى ما تنفقه على مرافقها العامة . وهذا ما سندرسه فى الباب الآتى

الباب الثالث

اسباب الازدياد المستمر فى النفقات العامة

قانون الازدياد المطرد ونتيجته العملية ـ هذا الازدياد قد يكون ظاهريا أو حقيقيا ـ اسباب الازدياد الظاهري ـ اسباب الازدياد الحقيقي : اسباب اجتماعية ، اسباب اقتصادية ، أسباب سياسية ـ ازدياد الانفاق لايستلزم حتما ارهاق الرعية ـ الصعوبات التى تلاقيها حركة الأنقاص في النفقات العامة ـ تاثير الانفاق الحكومى في انتاج وتوزيع الثروة القومية

قانون الازدياد المطرد

من اكثر الظواهر المالية بروزا فى الاجيال الحديثة ظاهرة الازدياد المطرد ، الكبير الخطي ، فى النفقات العامة . والدول جميعا فى ذلك سواء ، مهما اختلفت أنظمتها السياسية والأدارية ، ومهما تباينت فيها الأخلاق والعادات والتقاليد

والاحصاء يطلعنا على مدى هذا الازدياد سواء فى أنفاق الحكومة المركزية او فى انفاق البلديات (١)

وهذا الازدياد له وجهان : فقد تتولى الدولة وظائف جديدة تستلزم نفقات جديدة ، اوتدير مرافقها القديمة باجادة وعناية اكثر من قبل فتتطلب المزيد من الانفاق

---

(١) ولنضرب على ذلك بعض الامثال

فمصروفات الدولة المصرية لسنة ١٩١٢ كانت ٠٠٠ر٤٠٠ر١٥ جنيها
ولسنة ١٩١٤ كانت ٠٠٩ر١٦٢ر١٨ «
ولسنة ١٩١٧ كانت ٠٠٠ر٥٢٥ر١٩ «
ولسنة ١٩١٨ كانت ٠٠٠ر٢٥٠ر٢٣ «
ولسنة ١٩١٩ كانت ٠٠٠ر٨٥٠ر٢٨ «
ولسنة ١٩٢٤ كانت ٤٨٣ر٢٧٥ر٣٤ «
ولسنة ١٩٢٥ كانت ٢٦٦ر٢٣٨ر٣٦ «

نتيجته العملية

والنتيجة العملية لسنة الازدياد المطرد فى النفقات العامة هى وجوب جعل موارد الدولة — او على الاقل جانب منها — على درجة كبيرة من المرونة بحيث يمكن مواجهة التكاليف الجديدة بدون تعديل كبير فى النظام نفسه. وحيث ان ايراد الدولة من الصناعات الحكومية ومن الرسوم المختلفة التى تجبيها يكاد يكون ثابتا، وكانت الضريبة هى اكثر الموارد مرونة، وجب ان يكون للضريبة

ومصروفات الدولة الفرنسية لسنة ١٧٨٩ كانت ٥٣١ مليونا من الفرنكات
ولسنة ١٨٣١ « ١٫٠٩٥ »
« ١٨٦٩ « ١٫٩٠٤ »
ولسنة ١٨٨٩ « ٣٫٢٤٧ »
« ١٩٠٩ « ٤٫٤٧٣ »
« ١٩١٤ « ٥٫١ ١ »
« ١٩٢٢ « ٢٥٫٠٠٠ »

ومصروفات الدولة الانجليزية لسنة ١٨٦٥ كانت ٨٠٠ مليوناً من الفرنكات
« ١٩١٤ « ٥٫٠٠٠ »
« ١٩٢٠ « ٢٩٫٠٠٠ »

ومصروفات الدولة اليابانية لسنة ١٨٦٨ كانت ١٥٠ مليونا من الفرنكات
ولسنة ١٩١٤ « ١٫٦٣٨ « »
ولسنة ١٩٢٠ « ٣٫٤٤٤ « »

وهذا الازدياد المطرد ظاهر أيضاً في أنفاق البلديات :

فمصروفات بلديات فرنسا لسنة ١٨٣٦ كانت ١٤٠ مليونا من الفرنكات
ولسنة ١٨٩٠ « ٦٧٥ « »
ولسنة ١٩١٢ « ١٫٠٣١ « »

ومصروفات بلديات انجلترا كانت لسنة ١٨٦٨ كانت ٩١٣ مليوناً من الفرنكات
ولسنة ١٨٨٥ « ١٫٥٦٥ « »
ولسنة ١٩١٠ « ٤٫٣١٣ « »

ومصروفات بلديات القطر المصري لسنة ١٩١٨ كانت ٦٩٢٧١٥ جنيها
ولسنة ١٩٢٢ « ١٫٤١٣٫٠٠١ «

وبلدية اسكندرية لسنة ١٩١٨ كانت ٤٩٢٫٩١٤ «
ولسنة ١٩٢٢ « ٥٤٧٫٨٥٧ «

المقام الاول بين موارد الدولة وان تكون بمثابة حجر الزاوية فى نظامها المالى

احصاء الاستاذ (جيز)

وقد بحث علماء السياسة والمالية العامة [١] فى الاعتبارات التى تؤثر فى مستوى الانفاق الحكومى صعودا وهبوطا ، وحللوا أسباب ظاهرة الازدياد المطرد ، اذ بصر كل منهم بطائفة من هذه الاسباب ، ولكن الاستاذ جيز Jèze [٢] حصر هذه الاسباب جميعا وأكمل مواطن النقص فيها ، فوضع بذلك أوفى أحصاء الأسباب هذا الازدياد . سواء كان ازديادا فى الظاهر او فى الحقيقة والواقع .

أسباب الازدياد الظاهري

اما اسباب الازدياد الظاهرى فهى خمس :

١ — ضعف قوة شراء النقود

ضعف النقود

فالقيمة التى يشتريها مبلغ من الذهب الآن كان يشترى ضعفها منذ جيل وثلاثة امثالها فى الجيل الذى قبله وهلم جرا . ولاشك أن من أهم اسباب الزيادة الرائعة فى نفقات الدول على أثر الحرب هو انحطاط قيمة الذهب وعلى الأخص تدهور العملة الورقية . ويتضح لنا مبلغ هذا الضعف من مقارنة أثمان الجملة فى بعض الدول [٣]

---

(١) راجع Leroy-Beaulieu : علم المالية العامة ٢ الطبعة الثامنة ص١٧١ وما يليها . و Cohn ص ٢٢٢ وما يليها . و Daniels علم المالية العامة ص ٣٢ . و Dicey « Law and Public Opinion » الفصل الخامس والستون ، و Bastable ص ٤١-٥٧ . و Adams وPlehn في باب النفقات العامة السابق الأشارة اليه . و Dalton المالية العامة ص ١٤٣ – ١٧٨

(٢) راجع Jèze في Cours ص ٥٤ وما يليها

(٣)

في سنة	فرنسا	انجلترا	ايطاليا	الولايات المتحدة
١٩١٤	١١٨	١١٦	١١٤	١١٥
١٩١٥	١٦٢	١٤٧	١٥٩	١١٩
١٩١٦	٢١٨	١٨٥	٢١١	١٤٠
١٩١٧	٣٠٢	٢٣٨	٣٦٨	١٩١
١٩١٨	٣٩٢	٢٦٢	٤٩١	٢١٥
١٩١٩	٤١٢	٢٨٠	٤٣٨	٢١٧
١٩٢٠	٥٨٩	٣٣٨	٧٤٨	٢٣٣

تحرير الحسابات

٢ — اصلاح اساليب تحرير الحسابات العمومية

فقد كان المتبع قديما هو طريقة الميزانية الصافية ، اى أنه لايدون فى باب المصروفات العمومية ماأنفقته الدولة فى جباية الايرادات العمومية ولا يذكر فى باب الايرادات العمومية الا صافى الايراد بعد خصم تكاليف الجباية . أما اليوم فأن كل الايردات وكل المصروفات تبين برمتها بدون خصم ولامقاصة ، تطبيقاً لمبدأ عمومية الميزانية règle de l'universalité الذى يضمن شمول الرقابة البرلمانية لكل جوانب الميزانية .

٣ — ازدياد السكان واتساع مساحة الدولة

السكان والمساحة

فمثلا فرنسا فى عهد شارلمان لم تبلغ مساحتها مابلغته فى عصر لويس الرابع عشر أو عهد نابليون الاول ، أو على اثر الحرب الاخيرة ، وكان لها من السكان فى بداية القرن الثامن عشر عشرون مليونا وفى ابان الثورة خمسة وعشرون وفى سنة ١٩٠١ ثمانية وثلاثون وفى سنة ١٩١١ نحو الاربعين مليونا [١]

وظاهر ان هذا الازدياد فى السكان أو الاتساع فى المساحة يؤدى الى زيادة الانفاق ، غير أنها زيادة ظاهرة لاحقيقية ، فالعبء لم يزدد لتوزيعه على عدد اكبر من المكلفين

٤ — اتباع طريقة النفقة العامة

طريقة النفقة العامه

اتباع هذه الطريقة دون الاساليب التى كانت تتبع قديما كتسخير الرعية بلا أجر فى أداء بعض الاشغال العامة ، أو تفويض عمال الدولة فى تحصيل أجورهم بالرسوم يفرضونها على الجمهور ويستأدونها منه لانفسهم ، الاستعاضة عن كل هذا بطريقه النفقة العامة أفضى الى زيادة ماتنفقه الدولة من المال ، ولكن لم يزد — بل أنقص فى الواقع — ماتتحمله الرعية من التكاليف

(١) وان كانت تناقصت بعد ذلك فلم تكن في احصائية سنة ١٩١١ الا ٥ ر ٣٧ مليونا

الصناعات الحكومية

٥ — اتساع نطاق الصناعات الحكومية

الاستغلال الحكومى لا يزال يتسع نطاقه فقد استنفد المواصلات الحديدية فى اكثر الأقطار ، ثم امتد الى المواصلات التليفونية ، ثم أمعنت البلديات فى تولى اكثر مرافق البلدة وما دام دخل هذا الاستغلال يربو على خرجه ، أو على الاقل يوازيه ، فلا حرج عليه ولا جدال فيه من الوجهة المالية . فالمسألة هنا ليست فى المفاضلة بين توسيع دائرة هذا الاستغلال أو تضييقها ، بل فى المفاضلة بين طريقتين فى الاستغلال : طريقة الاستغلال على النمط الديوانى exploitation bureaucratique وطريقة الاستغلال على النمط الحر المتبع فى الصناعات التى يتولى ادارتها الافراد exploitation non-bureaucratique

والنمط الديوانى شر الأساليب ، فكل نقائض الطبيعة البشرية تجد لها فيه مرتعا خصبا : كالأهمال ، والكسل ، والتهرب من المسئوليات ، والشكاية والجمود عليها ، وانعدام عزيمة الابتكار ، وخمود الهمة ، وايثار صالح النفس على صالح العمل ، وشهوة التبذير فى الأموال العامة ، الى غيرها من النقائص التى تجعل الاسراف فى الأنفاق مع سوء الناتج ديدن الاستغلال الحكومى اذا سار على النمط الديوانى (١)

اسباب الازدياد الحقيقي

هذه هى اسباب الازدياد الظاهرى الذى لا يؤدى الى زيادة عبء التكاليف العامة فى شئ . أما الازدياد الحقيقى الذى له هذا الاثر فأسبابه اما أن تكون اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية

اسباب اجتماعية :

أما الاسباب الاجتماعية فهى :

روح التبصر

أولا : نمو روح التبصر فى الجماعة prévoyance sociale الذى دفعها الى مطالبة حكامها وأولى الأمر فيها بأن لا تقف جهودهم عند صد الاذى عنهم بل أن تسدد الى اتقائه قبل وقوعه . فكلما ارتقت الجماعة ، ونمت فيها روح الحيطة

(١) لنا عودة الى استيفاء هذا الموضوع فى دراسة موارد الدولة فى الكتاب الثانى

للمستقبل ، وأخذ العدة له ، كلما اتجهت همة حكامها الى انشاء المصالح العمومية التي تسعى لمنع تسرب بعض العلل والأدواء الى جسم الجماعة ، ووقايتها من بعض النكبات القومية الجائزة الاتقاء : كالمصالح القائمة برعاية الصحة العامة ، أو القائمة بأنشاء وصيانة أشغال الوقاية من خطر فيضان الأنهر أو طغيان البحار ، وكالمعاهد الاجتماعية الكثيرة الأنواع والألوان التي تسعى لمنع وقوع الجرائم ، ومعاهد الاحسان التي تبتغي منع الفاقة وآثامها وجرائرها . وبالجملة فجهود الجماعات المهذبة تؤثر منع الداء على أن تعالجه اذا حلّ ، وأن تتقي الخطب على أن تأسو كلومه اذا نزل . ونتيجة هذا الاتجاه هو الازدياد الكبير في النفقات العامة العادية ، ونقصانه بالنسبة للنفقات غير العادية dépenses extraordinaires التي تضطر الدول الى تجشمها اذا حلت النكبات المخشيّة

المزاج القومي

ثانياً : المزاج القومي le tempérament national له تأثير كبير في تحديد مبلغ نفقات الدولة . فمن الشعوب ما هو فاتر عزيمة الابداء ، ضعيف همة الابتكار فهو يعتمد على حكومته في سداد اكثر مرافقه وفي إنفاذ الجسيم من المشاريع القومية . فتعظم من أجل هذا نفقات حكومته . وهذه هي الحال في اكثر الشعوب اللاتينية حيث تبدى الحكومة على الرعية حدب الاب على بنيه patèrnalisme بخلاف الانجليز السكسونيين فهم في جملتهم أقل اتكالا على الحكومة وأكثر اعتمادا على النفس

التضامن الاجتماعي

ثالثاً — تقدم التعليم في الامة يزيد احساس الافراد بواجبهم نحو باقي أعضاء الجماعة ، فتكثر واجبات الدولة التي تمليها عاطفة التضامن الاجتماعي ، ويزداد من أجلها الانفاق الحكومي . من أمثلة ذلك : الاحسان العام ، والتعليم العام ، وترتيب معاش للعامل المسنّ اذا كل عن الكسب الخ

اسباب اقتصادية

أما الاسباب الاقتصادية فهي :

ازدياد الثروة

أولا — ازدياد الثروة يزيد حاجات المرء عددا ويزيد شعوره بها قوة . وكما تزداد حاجاته الخاصة أي التي يقدر على سدادها الافراد ، تزداد حاجاته العامة أي

التى تتولى سدادها الدولة . وهذا يزيد فى عبء النفقات العامة

ازدياد الثقافة

ثانياً : وكازدياد الثروة ازدياد الثقافة ، بتقدم التعليم وانتشار العرفان ، له نفس الاثر .

الروح الحضرية

ثالثاً — من أهم اسباب الازدياد فى النفقات العامة ، لاسيما فى انفاق البلديات ، الروح الحضرية urbanisme التى تولدت عن استبدال الصناعة اليدوية بالصناعة الآلية machinisme . ففى الاولى كان الصناع أشتاتا يعملون فى مساكنهم فلما جاءت الصناعة الآلية تجمهروا حول الآلة فى بقعة واحدة ، لم تلبث أن اصبحت مدينة عامرة . فقيام المدن الآهلة ، مكان قرى الريف ودساكره ،[1] أفضى بالضرورة الى ازدياد الانفاق فى تنظيم طرقها بالرصف والكنس والاضاءة والتجميل ، وفى انشاء المجارى الصحية ، واقامة المنتزهات والتماثيل والمتاحف. ورعاية وسائل المواصلات ، وتوزيع الماء والغاز والكهرباء الخ

التنافس الاقتصادي

رابعاً : التنافس الاقتصادى فى أسواق العالم حمل أكثر الامم على تعضيد الانتاج القومى بترتيب الاعانات لبعض الصناعات كاعانة الملاحة التجارية ، وأعانة التصدير.

سبب مالى

ويلحق بالأسباب الاقتصادية سبب مالى ، ان لم يكن كبير الخطر فهو على الاقل جدير بالذكر، وهو أن ازدياد ايراد الدولة عما ربطته لكفاية مصروفاتها يغرى أولى الامر بتبذير هذه الحصيلة الجزلة كما حصل فى الولايات المتحدة فى خلال القرن التاسع عشر حيث ربا الدخل الجمركى عن كل ماقدر له ، فاندفع

---

(١) توزيع السكان بين المدن والريف تغير تغيرا كبيرا منذ نهضة الصناعة الآلية في اواسط القرن التاسع عشر ففي فرنسا كان سكان المدن في سنة ١٨٣١ نحو تسعة ملايين فصاروا في سنة ١٩١١ اكثر من سبعة عشر مليونا ، بينما سكان الريف كانوا في سنة ١٨٣١ نحو سبعة وعشرين مليونا فنزلوا في سنة ١٩١١ الي اثنين وعشرين . وفي المانيا كانت نسبة سكان المدن الى مجموع السكان في سنة ١٨٧١ نحو ٣٦ في المائة فصارت في سنة ١٩٠٥ نحو ٥٧ في المائة ؛ بينما سكان الريف كانوا ٦٣ في المائة في سنة ١٨٧١ فنزلوا في سنة ١٩٠٥ الي ٤٢ في المائة . وفي انجلترا في سنة ١٨٥١ كان عدد سكان المدن معادلا لعدد سكان الريف ، فصاروا ٦٢ في المائة من مجموع السكان في سنة ١٨٧١ ؛ ثم ٧٢ في المائة في سنة ١٨٩١ ؛ ثم ٧٨ في المائة في سنة ١٩١١

البرلمان الى السفه فى الاسراف، وافتّن فى اساليب إفناء هذا الفيض فى الدخل[1]

أسباب سياسية

والاسباب السياسية هى :

أولا — الانظمة الديمقراطية اكثر جنوحا الى زيادة الانفاق من نظام الحكم المطلق . فهذا يتجنب الاكثار فى الانفاق ، وما يستلزمه من زيادة الضرائب ، لكيلا يثير موجدة الشعب ، فهو يتجاوز عن المرافق التعميرية ويقنع بالمرافق الدفاعية . أما الحكم الديمقراطى فلاستناده الى تأييد الشعب لاينكص عن الانفاق فى مرفق يرى أنه يزيد الشعب رفاهة وصلاحا ورغدا . على انه لايسلم أيضاً من بعض الهنات . فقد اثبتت التجاريب أن كل طبقة تلقى اليها مقاليد الحكم لاتفتأ تستغله لتحسين حالتها الاقتصادية ، ولما كان التصويت العام قد جعل السلطة للعدد فقد أتاح بذلك للطبقات الفقيرة وهى سواد الامة أن تفرط فى التشريع الذى يحسن مركزها الاقتصادى ويغمرها ببعض نعيم الثروة على حساب الموسرين . وفى ذلك بعض الغبن على تلك الطبقة ، وان كانوا يستفيضونه فيما يصيب كتلة الامة من ارتقاء مستواها الصحى والفكرى والادبى

الحكم الديمقراطي

مبدأ مسئولية الدولة

ثانياً — التغيير فى أساس النظر الى الدولة ، من اعتبارها سيدة الرعية الى اعتبارها خادمة الرعية ، يؤدى الى زيادة الانفاق من حيث اتساع المسئولية الحكومية . فقد كان النظر الغابر الى الدولة يرى فيها هيئة تسود الرعية وتسيطر عليها ، فهى غير مسئولة عن كل أعمالها التى تتصل بهذه السيادة . أما النظر الحديث فلا يرى فى الدولة الا هيئات تخدم الرعية ، فوجب اذن الزام ذمتها الادارية patrimoine administrative بتعويض الافراد عن كل ضرر يصيبهم من نشاط المصالح العمومية التى انشأتها ، حتى اذا كان هذا النشاط بريئاً من الخطأ ولم يتجاوز دائرة القانون . فكما أن المصالح العمومية تعمل لخدمة الرعية

---

(١) لاسيما فى ترتيب المعاشات بحق وبغير حق . راجع كتابى H. Glasson فى تاريخ تشريع المعاشات العسكرية فى الولايات المتحدة ، الاول الى سنة ١٩٠٠ والثانى الى سنة ١٩١٨ . و J.C.Bullock فى مقال له Growth of Federal Expenditure فى Political Science Quarterly المجلد الثانى عشر ص ٩٧ سنة ١١١

جميعاً ، فأن الضرر تصيب به فردا من الرعية اثناء قيامها بهذه الخدمة ، يجب أن تلقى عبئه على الرعية جميعاً ، فتدفع اليه الخزانة العامة فدية هذا الضرر

وهذا المبدأ كما قلنا حديث العهد [1] فقد كان المتبع فى فرنسا وفى اكثر دول القارة الاوروبية تقسيم المصالح العمومية الى فصيلتين : احداها المصالح ذات السلطان ، أى التى يصطبغ نشاطها بصبغة السلطة العامة ، وهذه كانت لاتجلب على الدولة أية مسئولية مالية . والثانية المصالح التى لايتصل نشاطها بالسلطة العامة ، وهذه هى وحدها التى كانت تحاسب من أجلها الادارة أمام القضاء فلما تغيرت وجهة النظر الى الدولة انعدم هذا التمييز ، وصارت الادارة تحاسب عن نشاطها بكل مظاهره أمام القضاء . ومن ثم عظم ماتنفقه الدولة فى هذا السبيل .

امتداده الي الاعمال التشريعية

حتى الشارع نفسه ، وهو فى فرنسا ودول القارة مازال يعصم من محاسبة القضاء ، اخذ ـ بوحي النظرية الحديثة فى الدولة ـ يقرر مبالغ من المال تعويضا لمن سيصيبهم ضرر خاص من اصلاح تشريعى أزمع القيام به [2] من أمثلة ذلك القانون الذى اصدره فى سنة ١٨٧٢ واحتكر به صناعة الكبريت فرض فيه تعويضا لاهل هذه الصناعة ، واتبع هذه السنّة بأطراد فى قانون الغاء مكاتب التخديم (١٩٠٤) وفى قانون تحريم صناعة الابسنت (١٩١٥)

والي الافعال القهرية

ولعل أهم تطبيقات النظرية الحديثة فى الدولة ، وأكبرها أثرا فى الانفاق الحكومى ، هو تعويض اضرار الحرب : فقد كان المتبع الى سنة ١٩١٤ أن من أصابهم وأملاكهم ضرر من جراء الحرب لاحق لهم فى مطالبة الدولة قضائيا بتعويض ، وللبرلمان وحده ان يمنحهم هذا التعويض علي وجه التبرع وبقدر ماتسمح به حالة الميزانية . حتى اذا نشبت الحرب الاخيرة كان أول مافعله

---

(١) قد استوفينا هذا المبحث في دراستنا الأدارية

(٢) راجع في هذا الصدد مقالا للاستاذ J. Barthélemy فيمجلة القانون العام سنة ١٩٠٧ ص ٩٢ وما يليها .

البرلمان الفرنسى هو اصدار قانون ٢٦ ديسمبر سنة ١٩١٤ الذى أنكر النظرية القديمة فى عدم مسئولية الدولة وقرر المبدأ الحديث. وفى ختام الحرب صدر قانون ١٧ ابريل سنة ١٩١٩ مؤيدا لقانون سنة ١٩١٤ حيث جاء فى المادة الاولى منه : « الجمهورية الفرنسية تقرر مساواة الفرنسيين كافة وتضامنهم جميعاً فى احتمال تكاليف الحرب وأعبائها » ولذلك « فكل الاضرار المحققة ، المادية ، المباشرة ، التى تصيب العقار أو المنقول من جراء الحرب تنشئ الحق فى استنجاز تعويض كامل » (المادة الثانية)

الاخلاق السياسية

ثالثاً — مبلغ الأخلاق السياسية moeurs politiques من النزاهة أو التلوث له أثر كبير فى تبذير الأموال العامة أو القصد فيها فاذا استوت دولتان فى كل شئ الا أخلاق ساستها ، فالتى سعدت بساسة هم فوق كل دنية ، وبمعصم من كل فتنة ، تنفق أقل مما تنفقه الاخرى التى رزئت بساسة نفعيين (١)

والثابت أن من اكبر مسوّلات الارتشاء هو انحطاط أجر عمال الدولة سواء كانوا موظفين أو نوابا

كيفية اعتماد الميزانية

رابعا — الأساليب المتبعة فى اعتماد الميزانية ، وعلى الاخص حق النواب فى اقتراح وجوه الانفاق ، يؤثر جد التأثير فى تضخم النفقات العامة . فن الثابت أن التبذير الفاحش المشاهد فى الولايات المتحدة سواء كان فى الحكومة المركزية أو الادارات المحلية يرجع جانب منه الى الاساليب المتبعة فى تقديرات

---

(١) وللولايات المتحدة شهرة خاصة في تخريج هذا الطراز الثاني من الساسة فقضايا الارتشاء بها ــ لاسيما في ادارة الماليات البلدية ــ شهيرة وعديدة. قال الاستاذ Daniels في كتابه «المالية العامة » ص ٣٢ : أن من اكبر علل الاسراف في انفاق البلديات عندنا هو تلوث اخلاقه الساسة بجريمة السرقة ، فأموال مدننا لها خاصة عجيبة في الانحدار الى جيوب اولئك الذين سماهم آدم سميث بحق حيوانات طفيلية ، راجع ايضا ما كتبه العلامة الانجليزي Bryce في كتابه «الجمهورية الامريكية » . والاستاذ Munro « حكومة الولايات المتحدة » ص ٤٨٥ وما يليها . وللمقارنة بين هذا وبين الاخلاق السياسية في انجلترا راجع ما كتبه الاستاذ Lowell في كتابه القيم «حكومة انجلترا » الجزء الثاني

الانفاق estimates وهذه هى الحال أيضاً فى فرنسا التى عالجت الامر ، أولا بتحديد حق النواب فى اقتراح وجوه الانفاق ، وثانياً بالتمسك اكثر من قبل بمبدأ وحدة الميزانية

وهذا ماسنعنى به فى دراسة الميزانية (الكتاب الثالث)

مركز الدولة السياسي

خامساً — مركز الدولة السياسى بين الدول له اكبر تأثير على زيادة أوخفض نفقاتها العامة ، لاسيما ماتنفقه فى مرفق الدفاع : فجيرتها لدولة قوية معادية تستلزم مالا تستلزمه جيرة دول ضعيفة موالية ، وكذلك تملكها لمستعمرات نائية وهلم جرا . وهذا ظاهر .

ازدياد الانفاق لايزيد حتما عبء الضريبة

هذا هو احصاء العوامل التى تؤثر فى مستوى الانفاق الحكومى صعودا وهبوطا والتى أفضت بالامم الحديثة الى تضخم مصروفاتها بالقدر الذى رأيناه[1]

على أن ازدياد الانفاق لايترتب عليه حتما ازدياد يوازيه فيما يتجشمه الافراد من أعباء الضرائب ، فأنه اذا زادت ثروة الافراد وربا دخلهم تكبر حصيلة الضريبة مع بقاء معدل الضريبة كما كان من قبل ، بل مع جواز تخفيضه . فالمعول عليه اذن هو حركة الثروة القومية نحو الزيادة أو النقصان

والمشاهد فى الدول الراقية هو أنه مع ظاهرة الازدياد المستمر فى نفقاتها العامة تبدو ظاهرة اخرى هى ازدياد ثرواتها القومية ، وازدياد الدخل الذى تفيئه هذه الثروة على الافراد . فهاتان الظاهرتان تسيران جنبا الى جنب . ولذلك لاتؤثر زيادة الانفاق الحكومى فى ثقل التكاليف العامة . بل قد شوهد أن نسبة ازدياد الدخل القومى تربو فى الغالب على نسبة ازدياد الانفاق الحكومى وهذا يؤدى بالضرورة الى تخفيف وزن التكاليف العامة

والاحصاء كفيل بأثبات صحة هذه الظاهرة[2]

---

(١) راجع الاحصاء الوارد في حاشية ص ٦٩ و ٧٠

(٢) فالثروة القومية في فرنسا كانت في سنة ١٧٨٩ حسب أحصاء Lavoisier ٣٨ مليارا من الفرنكات فبلغت في سنة ١٨٧٩ حسب احصاء — Leroy Beaulieu ٢١٤ مليارا ثم

صعوبة الانقاص في النفقات العامة

على أن الذى يُخشى حقا من ازدياد الانفاق الحكومى ليس ازدياد وزن التكاليف العامة ، بل هو العقبات التى تحول دون إبطال وجه من وجوه الانفاق حتى بعد اتضاح خلوه من كل نفع يبرره . فلأول وهلة لاشئ يبدو اكثر امكانا من ابطال أو انقاص نفقة عامة صفرت من النفع العام ، اما الواقع فهذا عمل تنوء به البرلمانات الحديثة :

فمثلا اذا تعلق الانفاق بمرتبات موظفين ثبت امكان الاستغناء عنهم فهيهات ان تجتمع أغلبيه برلمانية تؤيد هذا الاستغناء وما يستلزمه من الرفت . فأنها اذا لم تحفل بدعوى الحق المكتسب بقيت لديها دعوى الرحمة قائمة : فانه من المحقق ان أكثر الوظائف العامة لا تؤهل القائمين بها لممارسة الاشغال الحرة فيما بعد ، ففى رفتهم أعنات لهم وألقاء بهم بين براثن الفاقة والمتربة . واذا كان هناك اصلاح ادارى أوقضائى يترتب على نفاذه الغاء نفقة عامة فان مصالح اهل الجهة ، أو مصالح اهل المهنة ، التى يمسها هذا الاقتصاد تتضافر على احباط الاصلاح المنشود . لذلك كان اكثر هذه الاصلاحات لا تتهيأ اسبابها الا فى أزمنة الثورة . وقد نجح فى فرنسا الرئيس بوانكاريه فى صيف سنة ١٩٢٦ فى انفاذ طائفة كبيرة من الاصلاحات الادارية والقضائية [٢] التى نودى بها من عشرات السنين ، مستعينا بالثورة المالية التى اجتازتها البلاد فى تلك الآونة

بلغت في سنة ١٩١٤ حسب الاحصاء العام ٣٠٠ مليارا . وكان ماتنتجه من الدخل السنوي قبل الحرب يتراوح بين ٣٠ و ٣٢ مليارا

وفي الولايات المتحدة ارتقت الثروة القومية بين عام ١٧٩٠ وعام ١٩١٢ من ٨٠٠ر٢ مليارا من الفرنكات الى ٧٠٠ر٩٣٨ مليارا أي انها تضاعفت ٣٤٠ مثلا . أما الدخل القومى من هذه الثروة فقد زاد المثل من عام ١٨٦٠ الي ١٨٧٠ وزاد عشرة الامثال من عام ١٨٧٠ الي ١٩١٠

وفي انجلترا قدرت ثروتها القومية ـ حسب أحصاء Beeke و Eden ـ في عام ١٨٠٠ بألف وسبعمائة مليون من الجنيهات وفي سنة ١٩٠٣ ـ حسب احصاء Giffen ـ بلغ خمسة عشر الف مليون من الجنيهات أي انها زادت في قرن نحو عشرة الأمثال ، أما الدخل القومى فقد تضاعف من سنة ١٨٨٤ (الف ومائتى مليون) الي سنة ١٩١٤ (الفين وخمسمائة مليون)

(٢) كالغاء كثير من محاكم المدن الصغيرة في الاقاليم ؛ وسجونها ؛ ووظائف وكلاء المديرين فيها ودواوينهم Sous-préfctures

وبالجملة فان برلمانات الدول الحاضرة تلاقى حرجاً كبيراً فى انقاص باب من أبواب الانفاق او إبطاله . ولذلك يجب عليها ان تتريث كل التريث فى فتح أبواب جديدة فى الانفاق الحكومى

***

تأثير الانفاق الحكومى في انتاج الثروة القومية

تبين لنا ، فى سياق بحثنا للمرافق العامة التى تتقاسم فيما بينها أنفاق الدولة وجهودها ، كيف يؤثر هـذا الانفاق فى أنماء الانتاج من جانب ، وفى معالجة بعض مساوىء التوزيع من جانب آخر . وسندون هنا على هذين الأثرين بعض ملحوظات تكميلية :

كثير من الانفاق الحكومى يزيد فى مقدرة العامل الانتاجية بما يهيء له من أسباب ترقية كفاءته . على انه يلاحظ ان الاعانات النقدية التى يشملها مرفق الاحسان العام قلما ترفع كفاءة مستلميها المباشرين ولكنها ترفع كفاءة بنيهم فى المستقبل ، وهذا أكبر ما يبرر توظيف مرتبات للارامل ذوات الفاقة اذا كان فى حضانتهن صغار . اما الاعانات العينية كالتعليم المجانى والعلاج المجانى وتقديم المساكن الصحية بأقل من أجر المثل فانها فى الغالب تفعل فى رفع مستوى الكفاءة أكثر مما تفعله الاعانات النقدية التى قد يصرفها آخذها فى وجوه أقل رشداً (١)

كما انه يلاحظ ان الاعانات جميعاً تضعف عند العامل الرغبة فى الكد والحرص على الادخار ، اذا لم تصحبها شروط معينة كعدم صرفها الا فى حالة المرض المعجز ، او البطالة القهرية ، او اذا لم تقرر على نمط تصاعدى ، اى انها تزيد كلما عظمت الجهود التى قام بها العامل فيما قضى من حياته العاملة . فهذا وحده كفيل بموالاة دأب العامل حتى يؤهل نفسه لاعانة أكبر مقداراً اذا نزل

(١) راجع في تفصيل ذلك العلامة Pigou في كتابه Economics of Welfare ص ٢٤-٢٧ و ٣٧٧ - ٣٨١ . والعلامة Cannan في كتابه Wealth ص ١٩٩ - ٢٠١ والاستاذ Marshall في كتابه Principles ص ٦٦١ وما يليها

به طارىء من الطوارىء الموجبة للاعانة . اما اذا تناقصت الاعانة بنسبة ازدياد الجهود وحسن الحال فهذا يسوّل له الهوادة فى الكد ويصرفه عن العناية بالادخار [1]

ويلاحظ أخيراً ان الانفاق الحكومى يحوّل اتجاه بعض مواردالثروة عن الدروب التى كانت تنصبّ فيها بطبيعتها اذا بقيت فى حوزة الافراد ، الى دروب رسمتها السياسة القومية . فمثلا ما تنفقه الدولة على الجيش وعدة الحرب لو انها تركته فى حوزة الافراد لآثروا بلاريب أنفاقه فى وجوه أخرى أحسن أنتاجا.

وكذلك أنفاق الدولة فى المرافق التعميرية ، مع تأثيره الجليل فى انماء الانتاج ، لاسيما فى أنتاج الاجيال المقبلة ، لم يكن الافراد ليحفلوا به اذا ترك أمره لهم بل كانوا يفضلون صرف هذا المال فى مرافق أسرع أثمارا وأقرب منفعة مادية: فان فلاحة الغابات مثلا ، وتشييد أشغال الرى الكبرى ، وزيادة كمية العرفان بتشجيع البحث والاستكشاف ، وبث العلم والدربة الصناعية فى سواد الامة ، وتسهيل وسائل الكسب واستثمار المواهب والملكات بانشاء مكاتب تخديم employment exchanges ، وترقية الصحة العامة ، وأعانة الافراد فى تأمين أنفسهم من البطالة والطوارىء التى لاقبل لهم باتقائها : كلها مرافق لاتجتذب أنفاق الافراد لطول الزمن الذى لابد من مروره على بعضها قبل ان يؤتى فائدة مادية ، ولان البعض الآخر كالتعليم وزيادة العرفان لاتدخل فى قبيل الاستثمار المادى الذى يمارسه الافراد فى العادة بل هى — ان صح هذا التعبير — استثمار لرأس المال البشرى أو رأس المال العلمى الذى تدخره الامة لمستقبلها .

ويرى الاستاذ Dalton انه مع وجود حدود للانفاق المجدى فى هذه الوجوه فان كل الدول الحاضرة لاتزال دون بلوغ هذه الحدود ، ولذلك فهو يستحثها الى زيادة الانفاق فى هذه الوجوه حتى يتم لها تصريف مواردها تصريفا

---

(١) وهذه نقيصة نظام معاش الشيخوخة الفقيرة فى انجلترا Old-age Pensios . راجع الأستاذ Dalton فى كتابه « المالية العامة » ص ١٦٠

يبلغ بالانتاج ، الحاضر والآتى ، أعلى مكانة [1]

وفي توزيعها

أما معالجة الانفاق الحكومى لمساوىء توزيع الثروة القومية فيظهر أثره فى كل المرافق التى تعود بالنفع على كافة الرعية بلا تمييز بين مقدار دخلهم ومبلغ ثرواتهم ، كالامن والعدالة والتعليم الخ [2] ، ففى تمكين الكافة من الانتفاع بهذه المرافق على السواء مايمحو بعض مظالم التوزيع الحاضر .

وهذا الاثر أكثر ظهوراً فى المرافق التى تؤتى منفعة خاصة لبعض الافراد وتتولى الدولة الانفاق فيها لعجز المنتفعين بها عن احتمال تكاليفها [3] . ويلاحظ ان الاعانات التى تنفقها الحكومة فى هذه المرافق قد تكون تصاعدية أو تنازلية أو نسبية . فتكون تنازلية regressive اذا كانت يتناقص مقدارها كلما تناقص دخل الفرد الذى يستحقها ، وتكون نسبية proportional اذا كانت تزداد كلما ازداد دخل المستحق . وكلا النوعين يزيد سيئات التوزيع ومفارقات دخل الافراد ، فيجب اجتنابها . أما الاعانات التصاعدية progressive فان مقدارها يزداد كلما تناقص دخل المستحق ، فللدخل الاقل اعانة أكبر ، وهذا أقرب الى تخفيف أثر التفاوت الكائن فى توزيع الدخل القومى

***

الازدياد الفاحش في نفقات الحرب الحديثة

ولا بد لنا قبل أن ننتهى من بسط ظاهرة ازدياد النفقات العامة وشرح اسبابها أن نعرض لسبب استثنائى يبلغ بمفرده فى زيادة الانفاق الحكومى مالا تبلغه الاسباب العادية جميعاً . ذلك هو الحرب الحديثة ، كما ينطق بذلك احصاء تكاليف الحرب الاخيرة [4] تكاليفها النقدية فقط بدون حسبان الخسائر المادية

---

(١) راجع دالتون « المالية العامة » ص ١٦٦

(٢) المرافق التى في المرتبة الأولى حسب ترتيب Plehn راجع ص٥٩-٦٣

(٣) مرافق المرتبة الثانية حسب ترتيب Plehn ، راجع ما سبق في ص ٦٣-٦٧

(٤) قدرت تلك التكاليف بالف ومائة مليار من الفرنكات خص الامبراطورية البريطانية منها ٢٣٥ر٧ مليارا وخص باقي الحلفاء ٥٥٧ر٥ مليار وخص المانيا وحليفاتها ٣٨٠ر١ مليار فيكون المجموع ١١٧٣ر٣ مليار يستنزل من ذلك قروض الدول المتحاربة فيما بينهن ١٠٧ر١ مليارا

التى تكبدتها الامم المتحاربة

أسباب هذا الازدياد

ولهذا الازدياد الفاحش فى نفقات الحرب الحديثة أسباب جمة تأتى هنا على أعظمها شأنا : (١)

صناعية الحرب

فأولا ، الحروب الحديثة اصبحت على الاخص حروبا صناعية فالعامل الادبى وان كان لايزال له المقام الاول الا أنه استوى معه فى الخطر عامل الذخيرة والعدة . فالحرب الاخيرة (١٩١٤ — ١٩١٩) استنفدت من الذخائر من كل نوع ومن آلات الحرب ماتجاوز كل حسبان . وانقسم القادرون على العمل فى كل امة الى فريقين لاثالث لهما : فريق المحاربين وفريق صناع الذخائر وآلات القتال ، كما انقلبت صناعات السلم الى صناعات حرب

قروض الحلفاء

وثانياً ، يتعين على الدول الكبرى أقراض حلفائها حتى يستطعن موالاة القتال : اقراض فى النقود وأقراض فى الذخائر. ولأول وهلة يتبادر الى الذهن أن هذه القروض يجب أن لاتدخل فى عداد المصروفات لانها سوف ترد إلى الدول المقرضة .ولكن عقبات كثيرة ،واعتبارات وجيهة، تحول بين الدول المتحاربة وبين استرداد أحداهن ماأقرضته للاخرى .

ولعل أوجه الاعتبارات أن هذا يتعارض مع روح العدالة ففى حرب عالمية كالحرب الاخيرة تقوم كل دولة من الدول المتحالفة بدفع حصتها من دماء بنيها وذخائرهم وأموالهم فى سبيل احراز النصر للقضية المشتركة ، فاذا كانت الدولة التى

بيكون مجموع النفقات الصافية ٢ر١٠٦٦ مليار وبلغ ماتنفقه انجلترا في اليوم الواحد من السنة الاخيرة(١٩١٨) ١٥٨ مليونا وفرنسا ١٦٢ مليونا والمانيا ١٧٢ مليونا والولايات المتحدة ٢٣٨ مليونا (راجع Jèze في Cours ص٧٣ الجزء الاول)

(١) راجع في تفصيل هذا ما كتبه العلامة Jèze في مجلة العلوم المالية Revue de Science et de LegislationFinacièrès وجمعه فيما بعد في كتابيه « مالية الحرب في انجلترا »و« مالية الحرب في فرنسا » وبالنسبة للولايات المتحدة ماكتبه في المجلة المذكورة الاستاذ Seligman في اعداد متفرقة بين ١٩١٨ و١٩٢٠ لاسيما في سنة ١٩١٩ ص ٤٩٨ وبالنسبة لعواقب الحرب الاقتصادية كتاب الاستاذ J.M.Keynes في سنة ١٩٢٠ «TheEconomic Consequences of the Peace»

جادت بما ملكت من دماء بنيها قد رقت حالها وأعوزها المال فاقترضته من حليفاتها فأنه ليس من العدل ان يطالبنها فيما بعد برد هذا القرض الذى أعان على نصرهن جميعاً . هذا رأى الاستاذ (جيز) وهو ماصرح به كثير من كبار الماليين فى انجلترا وأمريكا وصرحت الحكومة البريطانية انها لا تنتظر من حليفاتها إلا سداد نصف ديونهن وتتجاوز عن النصف الآخر، كما اعلن الرأى العام الفرنسى فى قوة ويقين ضرورة تنازل الدول المتحالفة — وفرنسا فى مقدمتهن — بعضهن لبعض عن ديونهن جميعاً . أما فى الولايات المتحدة فتيار الرأى العام فى الآونة الاخيرة ضد فكرة التنازل الكلى والجزئى على السواء

الاسعاف الاجتماعي

وثالثا ، يجب على الدولة فى خلال الحرب ان تنشىء مصالح منتظمة للاسعاف الاجتماعى : فتوالى بالمدد والرعاية عائلات الجند وضحايا الحرب من يتامى وجرحى وذوى عاهات ، وتعمل على تعمير الاقاليم المغزوة وايواء المهاجرين منها

ارتفاع الاسعار

ورابعا ، ارتفاع الاسعار بسبب الظروف الاقتصادية والمالية المحيطة بالحروب: فنضوب اليد العاملة التى تحولت الى الجيش ، ونضوب المواد الاولية التى استحوذ عليها صنع المهمات والذخائر ، وزيادة الاستهلاك الذى يستلزمه حسن تموين الجيش واضطراب وسائل النقل فى البر والبحر ، وانهيار قيمة العملة الورقية بالافراط فى إصدارها : كل هذا يغلى الاسعار ، ويزيد مصروفات الدولة سواء فيما تبتاعه من المهمات والذخائر او فيما تنقده أجراً لعمالها وموظفيها. ولمكافحة هذا الارتفاع يجب ان يعمد غير المحاربين من السكان الى نبذ عوائد الترف ، وأن يقصروا استهلاكهم على الضرورى الذى لا مندوحة عنه . على انه من الصعب جدا أن تحمل سواد الأمة على إدراك هذا كما أن حملهم عليه قهرا يخشى ان يؤثر فى حالتهم المعنوية . وكل ما فى مقدور الدولة ان تفعله تفريجا لكرب هذا الغلاء الفاحش هو ان تبيع الى غير المحاربين من رعيتها بعض الاقوات الضرورية كالخبز بأقل من ثمن صنعه وأن ترفع مرتبات موظفيها وعمالها وإعانات عائلات الجند

التبذير القهري

وخامسا ، التبذير الذى لا مناص منه فى كل حرب مستعرة . فالمحاربون وهم

امام هول الموت وخطر الهزيمة يبذرون الغذاء والمؤونة والعدة تبذيرا، والادارات العمومية ، وهي التي في زمن السلم ليست مثال الحرص على الاموال العامة ، تلقى في الحرب وضروراتها اكبر مسوّل للامعان في الانفاق

انعدام الرقابة على المصروفات

وسادساً ، انعدام أو ضعف الرقابة على مصروفات الدولة في زمن الحرب . فالبرلمان لا يستطيع أن يجرى على الاعتمادات التى تطلبها الحكومة لحساب السلطات العسكرية رقابة جدية ، لما في العلانية وبحث برامج الانفاق من خطر اطلاع العدو . فهو لا يسعه الا ان يصادق على الاعتمادات التى تطلبها الحكومة منه جملة واحدة ما دامت الحكومة محل ثقته . كما ان عمال المحاسبة المنوط بهم مراقبة مصروفات الدولة في زمن السلم يعجزهم القيام بهذه المراقبة في زمن الحرب فالأشكال الرسمية التى يحوطون بها كل نفقة تخرج من خزائن الدولة يتعذر عليهم التمسك بها ازاء السرعة الواجبة في أنفاذ القرارات الحربية من جهة وكثرة التصرفات التى تمضيها السلطات العسكرية من جهة أخرى . وأخيراً ان الظفر في الحروب يستلزم أن تترك للقيادة حرية في العمل واسعة النطاق ، وان هذا المبدأ على صلاحه قد يساء استعماله ، فتترفع السلطات العسكرية عن كل ضروب الرقابة حتى التى لا تعوق في شيء نشاطها الحربي [1] كمراقبة عقود التوريد ، والمساومة في أثمان المشتريات ، وأساليب استغلال المواد الأولية واليد العاملة وماشابه ذلك مما لا يعرقل سياسة الحكومة ولا حرية القيادة

---

(١) في الحرب الاخيرة لقي برلمان انجلترا وبرلمان فرنسا حرجا كبيرا في القيام بهذه الرقابة الا انهما نجحا الى قدر لابأس به . فبرلمان انجلترا نجح بعد جهاد عنيف في الاذن له بانشاء لجان تحقيقية اولا لفحص مصروفات المصالح المدنية (Retrenchment Committee 1915) ثم امتد عملها الي فحص مصروفات السلطة العسكرية (Committee on National Expenditure ١٩١٦) ولزمت أعمال هذه اللجان جادة الاعتدال والحكمة في احترام الحد بين نقد سياسة الحكومة الذي لاشأن لها به وبين رقابة المصروفات الذي توفرت عليه . أما برلمان فرنسا فقد أرادت الحكومة أن تعتصم من رقابته بحله ، ولكنها تحت ضغط الرأي العام اضطرت الي دعوته في نهاية ديسمبر سنة ١٩١٤ ؛ ومن ذلك الحين نشطت اللجان البرلمانية في التأثير على سياسة الحرب المالية وليس في الامكان معرفة مدي هذا التأثير لبقاء تقاريرها في طي الكتمان الي اليوم

مضاربة النفعيين

وسابعاً ، مضاربة النفعيين Profiteurs وهم الذين لا يعتبرون الحروب الا مغنما للربح الوفير . وخير وسيلة لاتقاء أذى هـذه المضاربة الآثمة هو تعزيز الرقابة الادارية بالاستعانة بآراء ذوى الخبرة من رجال الأعمال وكبار الصناع والتجار وأقطاب الهندسة والاقتصاد والتشريع . فانه لا شيء أعمن للحكومة وأجدى على الشعب من اشراف هؤلاء على أبرام العقود وتحديد الاثمان وتنظيم أساليب الرقابة الادارية

فوائد القروض

وأخيراً ، كل الدول مهما كانت مكانتها المالية لا غنى لها عن الاستعانة على التكاليف الحربية المفاجئة بالاقتراض وكلما تراخت الحرب كلما تعددت القروض وكبرت الفائدة التى تدفعها عنها للمقرضين (١)

---

(١) بلغ مادفعته فرنسا من هذه الفوائد من سنة ١٩١٤ الى ١٩١٩ اكثر من عشرين الف مليون من الفرنكات وما دفعته انجلترا في هذه المدة نحو خمسة عشر مليونا من الفرنكات وما دفعته المانيا نحو اثني عشر الف مليون من الفرنكات

الباب الرابع

أنواع النفقات العامة

(١) اجور : مرتبات الموظفين ومعاشاتهم ـ (٢) أثمان : كل ماتبتاعه الدولة من أثاث ومتاع وكل ماتحصل عليه من مهمات وتوريدات ، للقيام بأشغالها العامة ونشاطها اليومى ـ (٣) اعانات شتى توظفها لهيئات مختلفة ـ (٤) اقساط ديونها العامة

قد درسنا النفقات العامة — مصروفات الدولة والهيئات الاقليمية والبلدية التى تليها — اولا من حيث اركانها وخواصها ، وثانيا من حيث المرافق المختلفة التى تقوم النفقات العامة بسدادها ، وثالثا من حيث الازدياد المطرد فى النفقات العامة وأسباب هذا الازدياد ، وبقى أن ندرس أنواع النفقات العامة . وهذا مانعالجه فى هذا الباب

النفقات العامة — مهما كان المرفق الذى تنفق من أجله — لا تخرج عن أحد هذه الانواع الاربعة ، فهى اما أن تكون :

(١) اجرا لعمالها le personnel مرتبات ومعاشات وأجور

(٢) أو ثمنا لاشياء تبتاعها le matèriel

(٣) أو اعانة تسديها ، ابتغاء اغراض شتى ، لهيئات تنفقها بدورها فى اجور او اثمان Subventions, primes etc.

(٤) أو اقساط ديونها العامة

أما الديون العامة فهى مبحث الكتاب الرابع

وأما الانواع الثلاثة الاولى فهى مبحث هذا الباب ، ندرس كل منها فى فصل على حدة ، لاختلاف النظريات المالية التى تتصل بكل نوع منها [1]

---

(١) راجع على الأخص Jèze فى "Cours" الجزء الاول ص ٩٧-٢٠٨ والمراجع القيمة الواردة فيه

الفصل الاول

أجور عمال الدولة

(١) المرتبات : الوجهة السياسية ، لوجهة المالية ، الوجهة القانونية (٢) المعاشات : الوجهة السياسية ، الوجهة المالية ، الوجهة القانونية (٣) مخصصات رئيس الدولة (٤) مكافأة النواب المكافآت الوطنية ، وتقليد الرتب ، والمنح السياسية

الجوانب الثلاثة

نواجه فى دراستنا أجور عمال الدولة ثلاث جوانب : الجانب السياسى وفيه نعنى بالموازنة بين تكليف طائفة من الرعية القيام على خدمة الدولة بلا أجر وبين توظيف أجورهم ، والجانب المالى وفيه نتبين النظام المالى للمرتبات والمعاشات ، والجانب القانونى ومنه نطلع على الطبيعه القانونية للمرتبات والمعاشات . وعلى كل هذه الجوانب يشرف اعتبار جوهرى هو جماع الرأى فيها على السواء : ذلك هو الفكرة الحديثة فى المصالح العمومية التى يتألف منها بنيان الدولة

الاعتبار الجوهري فيها

فقد أصبح من المقرر الآن أن المصالح العمومية ليست الا هيئات من الافراد ، ناط بهم الحكام — وهم فى الشعوب البرلمانية مجالسها النيابية — أداء بعض المرافق العامة التى يتعلق تعيينها وتحديد مداها بمشيئة الاجيال المتعاقبة تلك المشيئة السائدة التى ينطق بوحيها كل حكام جيل . فالوظائف التى تشتملها هذه المصالح العمومية لم تنشأ لمنفعة الموظفين المستعملين عليها ، بل انما انشئت ونُصب عليها موظفون ، لتسيير تلك المصالح فى الجادة المرسومة لها وتمكينها من انجاز المرافق المنوطة بها . فواجب المصالح العمومية ، وسبب وجودها ، هو أن تعمل بانتظام واستمرار ، وبأقصى مايستطاع من الكفاية والمضاء ، على أنجاز هذه المرافق ومن أجل هذا وجب ان يظل دائما من الجائز تبديل نظام العمل فى المصالح العمومية فى كل لحظة ، وتغيير مناهجه وقواعده تغييرا كلياً أو جزئياً فى أى آونة ، حسبما يقضى به تطور حاجات الشعب ومثله الاعلى

فى العدالة . اما الموظف ،وأما مركزه الذاتى والنفع المادى الذى يواتيه من الوظيفة، فهذا مالاوزن له ولا خطر الا حيث يرتبط كل هذا بالنفع العام وبقدر ما يكون الاحتفاظ به مفضياً الى استقامة العمل بالمصالح العمومية

هذا المبدأ الحديث الذى يجرد سياسة المصالح العمومية من الاعتبارات الذاتية تهدى خطاها ، وينزهها عن المنافع الفردية تحفل بها دون منفعة الجماعة ، هو الذى انتهى اليه تطور التشريع الادارى فى اكثر الدول المتحضرة ، [1] وهو الذى ينبغى أن يهتدى به فى حل كل المسائل التى تثيرها مراكز الموظفين وأرازاقهم وسنتبين آثاره فى كل نوع من هذه الاجور ، فى مصر وفى الدول الاخرى . وسندرس أولا المرتبات اجمالا ثم المعاشات ثم انواع الاجر الاخرى

١ — المرتبات

الوجهة السياسية

المفاصلة بين الاجر والمجان

الجانب السياسى فى المرتبات ينحصر فى المفاضلة ، من حيث استقامة العمل بالمصالح العمومية ، بين ترتيب أجور للوظائف تصرف للعاملين فيها من خزانة الدولة أو عدم ربطها على هذا الوجه اكتفاء باعتبارات غير مادية أو مزايا مادية تفىء عليهم من قيامهم بالوظائف العامة

والاجماع الآن على إيثار نظام العوض على نظام المجان للاسباب الآتية :

أولا ـ لأن العدل يقضى بأن تضمن الدولة لعمالها ، لاسيما الذين يكرسون لمنصبهم كل جهودهم وغالب عمرهم ، رزقا يعولهم ويعون عيالهم

ثانياً ـ لأنه شوهد أن الادارات التى لايتناول عمالها أجراً أو يتناولون أجراً طفيفاً تعم فيها الرشوة ، وتسود الرضيخة ،ويسام العامة الخسف والاعنات

---

(١) راجع على الاخص Les principes généraux du droit administratif بالاستاذ جيز ص ٢٤١ـ٣٨١ الجزء الاول طبعة ١٩٢٢ و Traité de Droitl Constitutionnel للاستاذ ديجيه الجزء الثالث طبعة ١٩٢٣ ص ٩٥ ـ ٣٦٢ ورسالة الدكتوراه لواضعها J, Busquet بعنوان Les Fonctionnaires فى سنة ١٩٠٨ جامعة ليون

كما شوهد أن كل ارتفاع جسيم فى غلاء المعيشة لا يصحبه ازدياد مناسب فى أجر الموظفين يفضى بأكثرهم الى الارتشاء ومعاطب أخرى

ثالثاً — ترتيب الاجر لمناصب الدولة يضمن إقبالا أكبر على توليها واختياراً أحسن وأحزم بين المقبلين . أما اذا ظلت بلا أجر لم يقبل عليها الا الموسرون ، وليس جميعهم من ذوى الكفاءة النابهة ، ونأى عنها ذوو الكفاءات من متوسطى الحال

رابعاً — أثبتت التجاريب أن مجّانية الوظائف العامة أثقل وزراً على الرعية من عبء الاجور . وخير شاهد على ذلك حال انجلترا فى القرن الثامن عشر فقد كانت مناصب الدولة الكبيرة ومناصب الأدارة المحلية (قضاة السلم) وقفاً على ابناء الأسر الغنية النبيلة ولم يكونوا يقبضون أجراً فى الظاهر . غير أنهم استعاضوا عن الاجر باستغلالهم مناصبهم وتوجيه زمام الحكم الى البر بطبقتهم دون سائر الطبقات ، كما أنهم خلقوا كثيراً من المناصب عالية الأجر تافهة الجهد لكبراء تلك الأسر . أما مجانية الكراسى النيابية فأقصت عن البرلمان كل من لم يكن من ذوى الخفض واليسار وهذا كان من أكبر الاسباب فى صبغ التشريع فى تلك العصور بصبغة خاصة ، حابت الطبقة الغنية بقدر ما أرهقت الطبقات الفقيرة . حتى اذا جاءت الحكومة الحرة بزعامة أسكويث فى سنة ١٩١١ لم تجد وسيلة لتحويل مجرى التشريع أنجع من تقرير المكافأة البرلمانية

ولعل مجانية وظايف العمد عندنا هى أكبر مايغرى فريقا منهم باستغلال مناصبهم وإرهاق أهل القرى

الاسباب المتقدمة قاطعة فى تفضيل نظام الاجر على نظام المجّان ، مع إجازة المجّان فى تلك المناصب التى لا تأخذ من نشاط العامل ووقته الا قدرا ضئيلا لا يعتدّ به ويكون له عوض عن هذا القدر فى الاحترام العام الذى للوظيفة ، كقضاء الاخطاط عندنا وعضوية المجالس البلدية ، مع وجوب تعويضه عن المبالغ التى ينفقها فى أدائه للوظيفة والتى يستلزمها هذا الاداء كمصاريف الانتقال والمبيت . والقاعدة العامة المتبعة الآن فى فرنسا هى أن العمال المنتخبين لا يتناولون

أجراً [1] إلا اذا وجد نص تشريعي يقرر هذا الاجر ، وأما العمال المعينون فالقاعدة فى شأنهم ترتيب الاجر لهم

وجوب تحديد المرتبات على نمط عام ثابت

وبعد فأهم مايراعى فى المرتبات من الوجهة السياسية هو أن يكون تحديدها على نمط عام ثابت ، [2] لا بالمساومة مع كل موظف على حدة عند التحاقه بالمنصب ومزية ذلك ضمان اقبال الكفاءات التى تقبل على بينة من أمرها لا على جهالة وارتياب فى مغبة المساومة . كما أن استدراج الموظفين بالمناقصة بينهم فى الاجر يغريهم باستيفاء أجر المثل من الجمهور وبالعبث بواجبات المنصب

ضرورة تشريع دقيق للوظائف العامة

كما أنه يجب التحاشى من اعتبار الوظائف العامة وما رُبط لها من مرتبات ضخمة مكافأة لخدمات شخصية أو سياسية . وهذا يفشو فى النظم الأوتقراطية والأرستقراطية حيث يستند التعيين فى المناصب العامة الى بواعث المحاباة أو روابط القربى على أنه يُخشى منه ايضاً فى الحكومات الديمقراطية أن تستعمل التعيين لمآرب انتخابية ولذلك يجب ، اتقاءاً لهذا الخطر ، إحاطة الوظائف العامة بتشريع دقيق يقرر شروط الالتحاق ، وشروط الترقية ، وضمانات من العزل التعسفى

الحالة فى الولايات المتحدة

وتاريخ الوظيفة العامة فى الولايات المتحدة حافل بالعظات ففى سنة ١٨٢٩ استصدر الرئيس (جاكسون) قانونا للوظائف المدنية . Civil service

---

(١) كالعمد ومساعديهم وأعضاء المجالس البلدية ، أما أعضاء مجالس المديريات فيتناولون مرتبات بناءاً على قانون سنة ١٩١٢ وأعضاء بلدية باريز بناء على قانون سنة ١٩١٤

(٢) الوضع الاخير لوظائف الحكومة المصرية يقسمها الى ثلاث فصائل Cadres الفصيلة الكتابية . والفصيلة الفنية . والفصيلة الادارية

فالفصيلة الكتابية ثلاث درجات : درجة (ح) من ٨٢ الي ٢١٦ جنيهات سنويا ودرجة (ب) من ١٢٠ الى ٣٣٦ جنيها ودرجة (ا) من ٣٠٠ الى ٥١٦ جنيها

والفصيلتان الفنية و الادارية ثمانية درجات : لدرجة الثامنة من ٦٢ الي ٢١٦ والدرجة السابعة من ٩٦ الى ٣١٢ والدرجة السادسة من ١٨٠ الى ٤٦٨ و لدرجة الخامسة من ٢٤٠ الى ٦٠٠ والدرجة الرابعة من ٥٤٠ الي ٨٤٠ والدرجة الثالثة من ٧٢٠ الى ٩٦٠ والدرجة الثانية من ٩٠٠ الي ١١٤٠ والدرجة الاولى من ١١٠٠ الى ١٣٠٠

ورتبت في كل درجة علاوات دورية كل سنة (في الدرجات الدنيا) وكل سنتين (في الدرجات المتوسطة) وكل ثلاث سنين (في الدرجات العليا)

وبسبب المرتبات العالية المربوطة لها أصبحت هذه الوظائف هدف الأحزاب السياسية ، وغنيمة الحزب الغالب Spoils system فالحزب الذى يتسلم مقاليد الحكم يكتسح كل الموظفين الذين ولاءهم الحزب السابق ويولى أنصاره ومؤيديه وهلم جرا وساءت هذه الحال وعظمت جرائرها الى أن صدر قانون سنة ١٨٨٣ الذى أصلح من أمرها بتقرير مبدأ الاختبارات العامة واشتراط النجاح فيها لتولى اكثر الوظائف المدنية [(١)]

الحالة في فرنسا

أما فى فرنسا فأن التشريع الخاص بالوظايف العامة من حيث التعيين فيها والوقاية من عسف الرؤساء ضئيل الخطر ، لان اكثره تشريع ادارى قائم على لوائح وضعتها السلطة التنفيذية فهى تملك تعديلها اذا أحرجت وضاقت ذرعا بهذه القيود . ولذلك فنقابات الموظفين لا تفتأ تطالب باستبدال هذه اللوائح بقوانين يسنها البرلمان فلا تستطيع لها السلطة التنفيذية تبديلا أو انتقاصا . على أن يقظة مجلس الدولة فى أحكامه ، وتشدده فى تقييد الاختصاص المطلق الذى للرؤساء ، كان لهما فضل كبير فى استئصال كثير من المساوىء [(٢)]

الحالة في مصر

أما فى مصر فقوانين متعددة بينت نظام الموظفين من حيث شروط التعيين والترقية والتأديب والعزل . وكل ما يوجه من النقد الى هذا النظام انما يوجه الى القيود التى وضعتها المادة ١٥ من لائحة ترتيب المحاكم الاهلية على اختصاص محاكمنا القضائية إزاء الاعمال الادارية وحرمان نظامنا الحكومى من محكمة تشابه مجلس الدولة فى فرنسا تملك الغاء امر تعيين خولف فيه نص القانون أو مرماه ، أو ابطال ترقية غير مستحقة ، او إعادة موظف عزل بغير سبب مشروع [(٣)]

---

(١) راجع الاستاذ Goodnow فى كتابه principles of Administratve Law فى الولايات المتحدة ورسالة الدكتوراه السابق الاشارة اليها ص ٦٤ وما يليها

(٢) راجع الاستاذ H. Berthélémy فى كتابه Droit Administratif الطبعة التاسعة ص ٦١ و٦٢ . وحكم مجلس الدوله فى قضية Lacourte فى ١٥ فبراير ١٩٠٧ Rec. p. 156 و فى قضية Lecompte ٢٤ يونيه ١٩١٠ Rec. p. 498 والفصل السادس من رسالة الدكتوراه السالفة الذكر الذى عنوانه Le Statut en Jurisprudence ص ٩٦ـ١١٤

(٣) اهم القوانين الخاصة بنظام الوظائف العامة هى الامر العالى الصادر فى ٢٤ يونيه ١٩٠١

مبادىء جديدة

وقد صادق مجلس الوزراء بقراره الصادر فى ٣٠ يونيه ١٩٢١ على مبادىء جديدة للتعيين والترقية فى الوظائف العامة اقترحتها (لجنة تعديل الدرجات) فى تقريرها القيم المؤرخ فى ٢٤ مايو ١٩٢١ ، وهى لا شك أقرب الى صيانة الصالح العام وصد الاهواء لو روعيت بدقة واطراد

وأهم هذه المبادىء : (١) اشتراط عقد امتحانات مباراة [1] بين المتقدمين

الذي وضع المبادي العامة للتعيين والترقية ، وأما تأديب الموظفين وعزلهم فقد نظمته الاوامر العالية الصادرة في ١٠ ابريل ١٨٨٣ و ٢٤ مايو ١٨٨٥ و ٨ يوليه ١٨٩٤ .وأما تأديب كبار موظفي المديريات والمحافظات فقد نظمه الامر العالي الصادر في اول يونيه سنة ١٨٩٣ . وتأديب الموظفين الفنيين بمرسوم موكول الي محكمة تأديبية عالية تشكل طبقاً للامر العالي الصادر في ٢٤ ديسمبر ١٨٨٨ وأما تاديب الوزراء ومن يليهم من الرؤساء فمرجعه الي الأمر العالي الصادر في ١٩ فبراير ١٨٨٨ الذي أنشأ «محكمة ادارية عليا» لهذا الغرض ، وقد يكون لنصوص الدستور الخاصة بمحاكمة الوزراء تأثير في بقاء اختصاص هذه «المحكمه الادارية العليا» بالنسبه للوزراء (راجع ماقدمناه في دراستنا الادارية . وبالنسبة لنصوص القانون الملي طبعة ١٩٠٦ ص ٥ـ٩٤ . ومجموعة القوانين واللوائح للاستاذ أحمد حسن بك الجزء الثانى ص ١٥٦٨ وما يليها)

(١) يرجع الفضل في تقرير هذا المبدأ الي المذكرة قدمها دولة رشدي باشا الى مجلس الوزراء وصادق عليها المجلس في ١١ يونيه سنة ١٩١٥ . وهذه هي الاقتراحات التى جاءت بها :

ا ـ أن يكون التعيين بعد امتحان مباراة بين المتقدمين

ب ـ الشهادات الدراسية لاتعطي حقا ثابتا في مرتب معين عند دخول الموظف في الخدمة . وانما يشترط في دخول امتحانات المباراة حيازة حد أدنى من العرفان والشهادات الدراسية تكون هى الدليل على بلوغ هذا الحد الادنى

حـ ـ تنشأ لجنة خاصة مهمتها تنظيم ومراقبة اختيار كل الموظفين اللازمين للحكومة

ءـ يكون لهذه اللجنة الحق في فحص قائمة المتقدمين لامتحان المباراة وأبعاد من ترى أبعادهم وقبول من ترى فيهم الاهلية لخدمة الحكومة وقد اعترضت لجنه تعديل الدرجات على اشتراط الشهادات الدراسيه لدخول امتحان المباراة ورأت اطلاق المجال . غير ان مجلس الوزارة لم يقرها على ذلك : وبالنسبة للجنة المشار اليها في الفقرة (حـ) من مذكرة رشدي باشا قررت ان مجلس الوزراء هو الذي يعين أعضاء هذه اللجنة التى تختص بما يأتى (١) تضع القواعد والمناهج التي تسير عليها امتحانات المباراة (٢) تحدد عدد الوظائف التي يعقد لاجلها الامتحان حسب طلبات المصالح المختلفة (٣) تباشر عقد الامتحانات (٤) تباشر توزيع الناجحين على المصالح المختلفة (٥) تصادق أو ترفض المصادقة على التعيينات الاستثنائية التي توصي بها هذه المصالح

وتكون هذه اللجنة تابعة مباشرة لمجلس الوزراء

(راجع تقرير لجنة تعديل الدرجات ص ١٨)

للوظائف العامة ، واشتراط الاجازات الدراسية لامكان دخول هذه الامتحانات (٢) تأليف لجنة دائمة تسمى (لجنة انتخاب الموظفين) Recruiting Commission تتولى عقد امتحانات المباراة ، وتحديد الأجازات الدراسية الواجب حيازتها لأمكان دخول الامتحانات المختلفة ، وتحديد بداية المرتب فى الدرجة التى يعين فيها الناجحون فى هذه الامتحانات (٣) تشكيل لجان ترقية promotion Boards بالوزارات والمصالح المختلفة حتى لا تكون ترقية الموظف تحت رحمة أرادة الرئيس وحده

الوجهة المالية

الجانب المالي.

ما هى العناصر التى يتكون منها الأجر ، وما هى الاعتبارات التى يُستهدى بها فى تحديد سعره ؟

عناصر الاجر

أما العناصر التى يتكون منها الأجر فتختلف بحسب ما اذا كان المرتب متصلا بمعاش كحالة الموظفين فى معظم الدول الحديثة ، أو غير متصل به كحالة الموظفين المدنيين فى الولايات المتحدة. فالنوع الاول يتألف من خمسة عناصر : مرتب الخدمة العاملة ، ملحقات هذا المرتب ، مرتب الاستيداع ، معاش التقاعد عند بلوغ السن المحددة له ، معاش لأرملة الموظف أو المتقاعد وأولاده الصغار بعد وفاته . وأما النوع الثانى فيتكون من عنصرين فقط : المرتب وملحقاته . والنتيجة العملية لهذا التميز هو وجوب تخفيض مرتبات النوع الاول عن مرتبات النوع الثانى لان الموظف الذى يأخذ مرتبات من النوع الاول ليس فى حاجة ماسة الى ادخار جزء كبير من مرتبه لطوارىء المرض أو الشيخوخة أو لموت ذريته من بعده

تحديد سعر الأجر.

وأما تحديد سعر الاجر فيُهتدى فيه باعتبارات شتى بعضها اقتصادية ، وبعضها سيكولوجية ، وبعضها أدارية :

اعتبارات اقتصادية

فالاعتبارات الاقتصادية هى أولا : نوع المعيشة فى الطبقة الاجتماعية التابعة لها كل فئة من الموظفين . وثانيا ، طبيعة الاعمال التى يقوم بها الموظف ، فكلما

كانت هذه الاعمال عقلية وفنية وجب أن يرتفع سعر الاجر لأنها استلزمت تأهبا طويل العهد غالى الثمن ، واذا كانت هذه الاعمال تحتم عليه بذل نفقات إستثنائية كنفقات انتقال أو نفقات تمثيل فيتعين ردها اليه . وثالثا ، غلاء المعيشة يجب أن يعتدّ به ، حسب اختلاف الازمنة ، واختلاف محال الاقامة ، ومن الدول ما تعتد بالمركز العائلى للموظف أن كان أعزب أو متزوجا ، وان كان ذا ولد أو لا ولد له . وكل ارتفاع ثابت فى غلاء المعيشة يجب أن يصحبه ارتفاع مناسب فى مرتبات الموظفين ، وهذا ما حصل على أثر الحرب الكبرى فى معظم الدول

اعتبارات سيكولوجية

والاعتبارات السيكولوجية هى : أولا ، ضمان استمرار المرتب : فالموظف لا يخشى البطالة ، واذا أصابه مرض مؤقت يظل يستولى على مرتبه كما أن له فى الغالب معاشا عند تقاعده أو إصابته بعاهة اثناء العمل، ومعاشا لأرملته وصغاره ونتيجة ذلك وجوب تخفيض المرتب فى المصالح العمومية عن نظيره فى المصالح الحرة فى مقابل هذا الاطمئنان . وثانيا ، المزايا الأدبية والشارات الفخمة التى تزدان بها بعض الوظائف ، فينقص من أجرها بقدر ما فى هذه المظاهر من الترضية للقائمين عليها . وهذا الاعتبار مشكوك فى صوابه ، لانه يترتب عليه أن ينصرف غير ذوى اليسار عن هذه الوظائف لنقصان مرتبها عن أجر المثل ، ولأن هذا النقصان قد يغرى الموظف بالارتشاء

اعتبارات ادارية

والاعتبارات الأدارية أو المصلحية هى : أولا ، ارتقاء العمل بالمصالح العمومية يستوجب الاحتفاظ بغيرة الموظف ودوام استنهاض همته . ومن أجل هذا يجب أن يحدد سعر الأجر على سنّة تصاعدية مع ضبط شروط الترقية من درجة الى أخرى ، وتوسيع مجال الترقية [1] ثانيا التسوية بقدر الأمكان فى المرتب والترقية بين الوظائف المختلفة التى استلزم التأهب

(١) وهذا ماعنيت به لجنة تعديل الدرجات (راجع تقريرها السالف الذكر) فقد وضعت موظفي الكادر الفني والاداري في ثمانية درجات ، ورتبت في كل درجة علاوات دورية وجعلت الدرجات متداخلة حتى يتسع مجال الترقية .

لها مقداراً متشابها من الجهود والسنين . فخريج الطب والهندسة والزراعة مثلا الذين قطعوا مراحل علمية متساوية يجب أن يستووا فى المرتب وفى درجات الترقى ، اما اذا اغفل هذا الاعتبار فتكون النتيجة ان الوظائف الممتازة من هذه الناحية تجذب العدد الاكبر من الطلاب فتتقدم المصالح العمومية التى تشتمل على هذه المناصب ويرتفع فيها مستوى الكفاءة ، بينما تتأخر المصالح العمومية التى مناصبها أقل جذبا للطلاب . على أن هناك عاملا آخر وهو ضرورة الموازنة بين مرتب الوظيفة وعبء المسئولية الملازم لها . وهذا العامل يؤدى فى الغالب الى التجاوز عن هذه التسوية والى اتساع مسافة الخلف بين مرتبات الوظائف التى استلزمت قدراً واحداً من التحصيل والاهبة

وأخيراً مما يجب ان يعتد به فى تحديد سعر المرتب منافسة المصالح الحرة للمصالح الحكومية فى خدمات طائفة من موظفيها كالاطباء والمحامين وغيرهم من ذوى الملكات التى يكون لها سوق رائجة خارج الدوائر الحكومية . بخلاف طوائف أخرى من الموظفين الاداريين الذين ليس لملكاتهم فى الغالب سوق تنافس السوق الحكومية

الوجهة القانونية

مركز قانونى لا تعاقدي

نعود هنا الى الفكرة الاساسية التى يجب أن تسيطر على نظرنا فى الوظيفة العامة . هذه الفكرة تتلخص فى أن تنظيم الوظائف التى تشتملها المصالح العمومية يجب أن يكون على نمط قانونى يمكن الدولة من ادخال الاصلاح أو التعديل الذى يقضى بها الصالح العام من وقت الى آخر ، ولا كساب المصالح العمومية هذه المرونة فى التنظيم يجب أن لا يتاح للموظفين الادعاء بحقوق مكتسبة ثابتة قبل الدولة يستمدونها من عقد التوظيف . والسبيل الى هذه الغاية يكون بوضع الموظفين جميعا فى مراكز قانونية Situations légales, reglementaires تستمد حقوقها والتزاماتها من نصوص القوانين واللوائح ، لا من نصوص

عقد مدنى تبرمه الدولة مع عمالها وتحتفظ به لزاما مهما تعارض مع الصالح العام . وفى هذا السبيل تسير كل الدول الحاضرة التى لاتلجأ الى النظام التعاقدى الا فى القليل النادر وتعتمد على النظام القانونى فى اسناد اكثر وظائفها العامة .

المرتب جزء من الاختصاص

فكما أن القوانين — واللوائح المكملة لها — تبين للموظفين اختصاصهم الذى فى نطاقه يكون لاعمالهم اثر قانونى معين ، كذلك القوانين واللوائح تقرر حق الموظف فى الأجر ومدى هذا الاجر وعناصره الشتى ، كما تحدد شروط دخوله فى الخدمة وخروجه منها ، وشروط تأديبه وشروط عزله . فالاجر وما يتصل به ليس حقا شخصيا للموظف بل هو جزء من اختصاص الوظيفة ، ذلك الاختصاص الذى يملك القانون أن يوسع أو يقتر فيه ، ولا تقبل من الموظف دعواه بانه اكتسب حقا فى اختصاص محدود لايجوز للشارع تعديله ولا المساس به . غير أن الشارع وان جاز له من الوجهة القانونية ان يحدث هذا التعديل ، وينتقص من اختصاص الموظف سواء فى الاجر أو فى جوانبه الاخرى ، فانه لا يستطيع أن يجعل من هذا التعديل سببا لاعنات الموظفين ، او يسوق اليهم فى طيه العسر والارهاق ، لما يترتب على ذلك حتما من اضطراب العمل فى المصالح العمومية وفشلها فى اداء المرافق العامة المنوطة بها . أى أن قدرة الشارع فى التعديل وان كانت مطلقة من الوجهة القانونية فأنها مقيدة من الوجهة السياسية بضرورة ملاءمة التعديل لصالح العمل [1]

القاعدة في فرنسا

و « قانونية » مركز الموظف لا « عقديته » هى القاعدة المتبعة فى فرنسا فى اكثر وظائفها العامة فهى لاتلجأ الى نظام التعاقد الاعلى سبيل الاستثناء وفى الوظائف التى حاجتها اليها موقوتة بأجل محدود غير أن مراكز الموظفين

---

(١) استيفاء هذا المبحث من موضوعات القانون الاداري فراجع ما أسلفناه فيه وراجع على الاخص J. Busquet : Les Fonctionnaiores et la Lutte pour le Droit ص ١٧٣-٢١٨

تتفاوت فيما بينها من حيث متانة هـذا المركز القانونى ومناعته : فبعض المناصب أحاطها الشارع بضمانات اكثر من سواها فأنشأ للقائمين بها مايسمى Statut وهم القضاة ، والاساتذة ، وضباط الجيش ، ومهندسو الكبارى والمناجم . وحركة الاصلاح ترمى منذ عهد بعيد الى تعميم هذا المركز الممتاز الى الموظفين جميعا

وفي مصر

و « قانونية » مركز الموظف هى ايضاً القاعدة فى النظام الادارى المصرى غير أن احكام بعض محاكمنا — دون البعض الآخر — [1] فى تكييفها علاقة الموظف بالحكومة تميل الى تشبيهها بعقد اجارة الاشخاص وتشبه الموظف بالاجير والحكومة بالمستأجر . وفى هذا خطل كبير . فأنه لايوجد فى تشريعنا الادارى مايؤيد هذا الاستنتاج . بل بالعكس أن وجود طائفة قليلة من الموظفين اتبع فى توظيفهم نظام التعاقد ، بجانب الاكثرية العظمى التى اتبع فى توظيفها نظام التعيين ، يشير الى رغبة الشارع الصريحة فى جعل مركز الموظف وما يشتمله من حقوق له وفروض عليه من المراكز القانونية لامن المراكز التعاقدية فقد عنيت قوانين ولوائح الاستخدام فى المصالح العمومية بتنظيم شروط الدخول

---

(١) راجع استئناف مختلط ، مجموعة التشريع والقضاء ١٨٩٨ ص ٣٩٧ واستئناف أهلي المجموعه الرسميه ١٩٢٢ عدد ٧٦ الوارد في حيثياته : « وحيث ان النزاع المطروح انما هو خاص بعقد استخدام موظف وبالنتائج المترتبة عليه من بقاء للموظف أوعزل وهذه مسألة لا علاقة لها بالنظام العام الخ » وقارن حكم محكمة الاستئناف في دوائرها المجتمعة في ٢ فبراير ١٩٢٢ . ونري ان المبدأ الذي يقرره هذا الحكم صحيح غير انه في حيثياته يكاد يجعل مركز الموظف قانونياً وتعاقدياً في آن واحد . مثال ذلك قوله « وحيث ان حق التعويض المطالب به في هذه الدعوي مبني علي ان الحكومة أحالت الموظف علي المعاش بطريقة مخالفة للقوانين واللوائح قبل ان يتم مدة الخدمة حسب عقد الاستخدام »

واطلع أيضاً علي الاحكام الاتية التي تؤيد « قانونية » مركز الموظف في استئناف أهلي ٢١ مايو ١٩٠٣ المجموعة ١٩٠٤ عدد ٢٩ . واستئناف أهلي ١٤ ابريل ١٩١٤ عدد ١٣ . واستئناف أهلي ٧ مارس ١٩١٧ المجموعة ١٩١٧ عدد ٧٩ . واستئناف ١٧ يناير ١٩١٨ المجموعة ١٩١٨ عدد ٤٠

فى الخدمة ، وشروط الترقية ، وشروط التأديب والعزل ، ولم تترك شيئاً من ذلك للمساومة بين الحكومة وكل عامل عند تعيينه ، بل وضعت كل هذه الاحكام بوجه عام لتسرى على الموظفين جميعا او على كل طبقة معينة من الموظفين

هذا التنظيم القانونى — لاالتعاقدى — قد يتفاوت فى دقته وإحكامه ، وفى الضمانات التى يجب أن يحيطبها الموظفين لاستقامة العمل بالمصالح العمومية وقد يكون فيه مجال لعبث الاهواء ومعائب أخرى كثيرة . غير انه لم يخرج عن كونه تنظيما قانونيا ، ومن القوانين الخبيث والطيب ، والسبيل الى اصلاحها هو تشريع جديد ، لاتحريفها عن قصدها واستبدال النظام الذى وضعته بنظام آخر مغاير له فى طبيعته لانه فى بعض الاحوال قد يكون أوفر ضمانات وأدنى الى العدالة . فلامندوحة لنا اذن من التسليم بأن مركز الموظف هو مركز قانونى ، يستمد لحمته وسداه من نصوص القوانين واللوائح الخاصة بالاستخدام فى المصالح العمومية ، لا من احكام عقد الاجارة

وهذه المراكز القانونية Situations légales, réglementaires كما توجد فى القانون العام توجد فى القانون الخاص. فمركز الزوجين وما يشتمله من حقوق وواجبات مركز قانونى لا يملك الزوجان تعديله ولادخل لارادتهما فى تكييف هذا المركز الذى حدده القانون من قبل بشكل الزامى .ولا بد من قانون جديد لتعديل مركز خلقه قانون سابق . كذلك الوظيفة العمومية ، وكل ما تشتمله من اختصاص وحقوق الموظف أوفروض عليه ، مركز قانونى ـ كمركز الزوجية أو مركز الأبوة فى القانون الخاص — قد نظمت القوانين واللوائح أحكام هذا المركز، ولا تملك السلطة التنفيذية من جانبها ، ولا الموظف من جانبه ، ولا الاثنان معا ، تعديل هذا المركز أو المساس به . انما السلطة التشريعية تملك ، بقانون جديد تسنه ، أن تعدل فى هذا المركز بوجهيه من حق والتزام وبكل ما يشتمله من اختصاص

أمر التعيين

وأمر التعيين acte de nomination الذى هو بداية هذا المركز وشرط نشأته هو عمل ادارى (١) — أى فصيلة من فصائل الاعمال القانونية actes Juridiques يلزم لصحته رضا الموظف به والقبول الصريح من جانبه لاحتلال هذا المركز القانونى . فمتى قبل الموظف أمر التعيين وجد نفسه فى مركز قانونى يستند فقط الى القوانين واللوائح الخاصة به لا الى ارادة السلطة التنفيذية ولاالى ارادة الموظف. فأمر التعيين فى القانون العام شبيه بعقد الزواج acte de mariage فى القانون الخاص . كلاهما شرط لاحتلال مركز قانونى لا سلطان عليه لارادة الطرفين بل المرجع فيه للقانون وحده

نتائج المركز القانونى

ولننظر الى النتائج التى تترتب على اعتبار مركز الموظف مركزاً قانونيا لا مركزاً تعاقديا من حيث تأثير هذا الاعتبار على حق الموظف فى المرتب :

١ — القانون وحده ، واللوائح المنفذة له ، هو الذى يقدر على أن يغير أو يعدل أى جانب من جوانب هذا المركز . فالسلطة التنفيذية لا تملك بقرار منها ، سواء كان هذا القرار فى صيغة قرار وزارى أو مرسوم ملكى أن تجعل مركز موظف معين أو طائفة معينة من الموظفين أو الموظفين جميعا أسوأ أو أحسن من المركز الذى قرره القانون له أو لهم . بل لا بد لاحداث هذا التعديل من قانون جديد

٢ — القانون الجديد لا يستطيع أن يحرم الموظف من المزايا التى قررها القانون القديم وثبتت له باستيفائه الشروط والمدة التى يتطلبها القانون القديم أى أن القانون الجديد لا يكون له أثر رجعى الاحيث تجيز الاعتبارات التشريعية والاجتماعية للشارع أكساب احد القوانين هذا الأثر ، وهذا طبعا لا يكون الا على سبيل الاستثناء

٣ — سواء كان مركز الموظف قانونيا أو تعاقديا له حقوق ثابتة يستمدها فى الحالة الاولى من نصوص القوانين واللوائح الخاصة بالاستخدام ، وفى الحالة

(١) من النوع الذي يسميه « جيز » و« ديجيه » Acte-condition.

الثانية من نصوص عقد الاجارة ، أو من أحكامه الواردة فى القانون المدنى اذا لم ينص الطرفان على شيء . غير أن الفارق الجوهرى بين المركزين هو هذا : اذا كان مركز الموظف قانونيا فان نصوص قانون الاستخدام تفسر بما يكون أقرب الى غرض الشارع وروح التشريع ، وهو هنا الصالح العام فى حسن سير العمل الحكومى ، لا صالح الفرد فى النفع المادى الذى يفيء على الموظف ؛ فهذا لا يعتد به الا حيث يرتبط بالصالح العام ويكون شرطا لاستمرار وجوده. واذا كان المركز تعاقديا فيكون تفسير نصوص العقد بما يحقق المنفعة الفردية لكل من الطرفين على السواء

٢ — المعاشات

الوجهة السياسية

مشروعية نظام المعاش

يبحث العلماء فى هل الافضل وضع نظام للمعاشات تجريها الدولة على عمالها عند بلوغهم سن الشيخوخة ، أو ترك تدبير ذلك لعمالها أنفسهم يتهيأون له بما يدخرونه من مرتباتهم

ويميزون فى هذه المفاضلة بين نوعين من المعاش : معاش يصرف لمن تصيبهم عاهة أو علة من عمال الدولة أو جندها أثناء قيامهم بوظائفهم وهذا لا جدال فى وجوبه ومشروعيته لانه جزء ضرورى من نفقات تسيير المصالح العمومية؛ ومعاش تقاعد pension de retraite وهذا موضع الجدل. وتعريفه انه استمرار صرف جانب من المرتب الى الموظف بعد خروجه من الخدمة ؛ فهو مرتب مخفض وله طبيعة المرتب من كل الوجوه ؛ وهذا ما يميزه عن العمرى rente viagère والتأمين على الحياة assurances sur la vie اللذين لكل فرد أن يتعاقد عليهما مع احدى شركات التأمين والادخار وأساسهما الاقساط التى يدفعها الفرد الى شركة التأمين او ملتزم العمرى . اما معاش التقاعد فلا يتوقف على دفع اقساط من الموظف الى الدولة حتى أن بعض الدول تجريه على

معاش العاهات

معاش التقاعد

موظفيها (انجلترا وبلجيكا وألمانيا) مع انها لاتستقطع من مرتباتهم شيئا، والبلاد التى تقوم بهذا الاستقطاع لاتنشئ صلة بين ماتستقطع من مرتب الموظف ومايقرر له من معاش، لان الغرض من المعاش ليس الادخار ورد مااقتطع من أجر الموظف اليه، بل ايجاد مركز مادى للموظف يتفق مع المنصب الذى كان مسندا اليه ويتناسب مع المرتبة الاجتماعية التى كان يحتلها

للعمال العسكريين

للحكم على مشروعية نظـام المعاش هذا نميز بين فريقين من عمال الدولة : عمالها العسكريين وعمالها المدنيين . فبالنسبة للفريق الاول استقر اجماع الدول على وجوب تدبير معاش لهم لانهم ملزمون بتخصيص كل أوقاتهم وكل جهودهم لخدمة الدولة، فضلا عن أن خضوعهم للنظام العسكرى يحرمهم من التمتع بالحرية التى يتمتع بها باقى مواطنيهم ويعرضهم فى كل لحظة لبذل أرواحهم فى ساحات القتال، فحق على الدولة اذن ان تضمن لهم معاشا لشيخوختهم ووهنهم، ولاراملهم ويتاماهم من بعدهم، اذ لاقبل لهم، وتلك تكاليف وظائفهم، باتخاذ وسائل التبصر والادخار

للعمال المدنيين:

أما الفريق الثانى، العمال المدنيون، فهم فى حال تختلف عن حال الفريق الاول . وان صح أن بعضهم تقضى عليه تكاليف المنصب ببعض القيود كالقضاة مثلا فان سوادهم يستطيع أن يكرس بعض وقته لجهود اخرى، ويمتاز عن العسكريين فى الاحتفاظ بحريته المدنية كاملة، وأمنه من المخاطر الجسيمة . لذلك قام خلاف فى ضرورة تدبير الدولة معاش التقاعد لهم

وجوه تبريره

فقالوا فى تبريره انه رابطة تربط الموظف بمنصبه وتحبب اليه التمسك به والحرص عليه فهو يتحاشى أن يقترف جريرة تفقده حقه فى المعاش . وأن المعاش مهما كان ضئيل القدر يبعث فى نفس الموظف الطمأنينة وراحة البال وهما شرط لانتظام العامل فى عمله لاسيما فى المصالح العمومية . وأن معاش التقاعد يسمح بتجديد هيئة العمال بغير قسوة أو ارهاق، فلو لم يكن نظام المعاش لوجدت

وجوه نقده

المصالح العمومية حرجا كبيرا فى طرد عمالها الذين بلغوا فى خدمتها أرذل العمر

وقالوا فى نقده (أولا)، أن نظام المعاش يقتضى تخفيض المرتب — سواء بالاقتطاع منه او بأنقاصه عن أجر المثل فى البلاد التى لاتتبع مبدأ الاقتطاع كانجلترا — ومن المستحيل أن تضبط بالدقة مقدار التخفيض الواجب اجراؤه فى مقابل المعاش المنتظر . لذلك يكون التخفيض دائما اكثر أو اقل من اللازم، ففى الحالة الاولى يقع الغبن على الموظفين وفى الحالة الثانية يقع الغبن على الخزينة العامة . ولا يمكن معرفة ذلك مقدما بل لابد لمعرفته من اجراء تحقيق دقيق عن مدة معينة بعد انقضائها فمثلا فى انجلترا كان المظنون أن قانون المعاشات الصادر فى سنة ١٨٣٤ يحابى الخزينة العامة ويغبن الموظفين فأسفر التحقيق الذى تم فى سنة ١٨٥٦ عن عكس هذا الرأى، وفى فرنسا أسفر التحقيق الذى قام به أحد النواب عن أن نظام المعاش الفرنسى يغبن الموظفين وأن مايقتطع منهم لو دفعوه الى شركة تأمين لكانت عائدته عليهم أجزل

هذا علاوة على أن الموظف اذا مات وترك الخدمة قبل سن التقاعد ضاعت عليه ثمرة هذا التخفيض فى المرتب فأذن نظام المعاش شبيه من هذه الناحية برهان يخسر فيه كل موظف الا الذى يوفق الى استيفاء هذه الشروط الثلاثة : أن يظل فى الخدمة الى سن التقاعد، وأن يخدم اكبر عدد ممكن من السنين، وان يعيش بعد تقاعده زمنا طويلا يستنفد فيه كل مادخره أو يتجاوزه

و(ثانيا)، ان الاحزاب السياسيه قد تستغل نظام المعاش والتحسين فيه، بالزيادة فى قدره أو تخفيض سن التقاعد، لمآرب انتخابية واستدراج الموظفين الى صفوفهم .

و(ثالثاً)، ان كل نظام معاش يحمل الدولة عبءاً جسيما صعب التقدير فى البداية . لان العناصر التى يجب أن يعتد بها ليست كحالة التأمين على الحياة سهلة الحسبان لاتخرج عن معرفة معدل الوفيات ومعدل الفوائد المركبة، بل هناك عناصر أخرى كثيرة : كنسبة الافراد الذين يتركون الخدمة لاسباب غير الوفاة

أو التقاعـد ، ونظام المرتبات القابل للتغيير من وقت الى آخر ، ونظام الترقية وسرعة السـير فيها ، وضرورة تنويع الاستقطاعات حسب سن الموظف عند تعيينه فترفع نسبتها كلما كبرت السن. لانه اذا جعلت النسبة واحدة فى كل الاعمار لافضى الامر الى هذه النتيجة الجائرة وهى أن الذين دخلوا الخدمة أصغر اعماراً يدفعون لمن دخلوا الخدمة كهولا. كل هذه العناصر الشتى تجعل من المتعذر على ابرع رجال الاحصاء أن يصلوا الى نسبة استقطاع مضبوطة تقى الخزينة الخسارة وتقى الموظفين الغـبن على السواء

اقتراح الاستعاضة عنه بنظام العمري والتأمين

اتقاءاً لهذه النقائص والمخاطر اقترحوا الاستعاضة عن نظام المعاشات بنظام العمرى والتأمين على الحياة . وهو المتبع فى كندا ونيوزيلنده وله أنصار كثيرون فى فرنسا . وهذا بيانه بوجه الاجمال :

يدفع الموظفون الى صندوق ادخار قام Caisse d' épargne أقساطا شهرية وسنوية تقتطع من مرتباتهم الزاما على وجه الاستمرار و بنسبة متصاعدة. وصندوق الادخار يستثمر هذه النقود ومايتراكم من ريعها كل سنة حتى اذا بلغ الموظف سنا معينة (سن التقاعد) رتب له العمرى ، وإذا لحقته الوفاة قبل هذه السن دفع لورثته مبلغ التأمين ، وإذا لم يكن بلغ سن التقاعد وخرج من الخدمة لاى سبب كالاستقالة أو الرفت فله أن يستولى على كل ماإجتمع له فى حسابه من الاقساط التى دفعها وريعها .

ويلاحظ أن العمرى والتأمين يختلفان عن المعاش فى أن قيمتها إنما تتوقف على قيمة الاقساط التى دفعها الموظف فى مدة خدمته بخلاف معاش التقاعد الذى يتوقف على آخر مرتب كان يتقاضـاه الموظف عند بلوغه سن التقاعد بصرف النظر عن قيمة الأقساط التى اقتطعت منه . ولنجاح نظام العمرى والتأمين يجب (أولا) أن يكون دفع الاقساط اجباريا وإلا وجدت الحكومة نفسها مضطرة بباعث الشفقة ـ لا بحكم القانون ـ إلى منح اعانات لموظفيها المسرفين الذين هرموا فى

خدمتها أو تستبقيهم معضرر بقائهم لصالح العمل . و (ثانياً) أن تختلف الاقساط التى تقتطع من مرتب الموظف حسب سن دخوله الخدمة . وهذا مافعله قانون نيوزيلنده الصادر فى سنة ١٩٠٧ حيث جعل سن التقاعد ستين ، ويخصم من كل موظف لتكوين معاش تقاعد له خمسة فى المائة اذا التحق بالخدمة قبل سن الثلاثين ، وستة فى المائة اذا التحق قبل سن الخامسة والثلاثين ، وسبعة قبل الاربعين ، وثمانية قبل الخامسة والاربعين ، وتسعة قبل الخمسين وعشرة بعد الخمسين .

قانون نيوزيلنده

الوجهة المالية

الجانب المالى من نظام المعاشات يتطلب بيان أنواع المعاش ، وسعره ، ووسائل تدبيره

فأنواع المعاش خمس : —

انواع المعاش

(١) معاش التقاعد pensions de retraite ويصرف للذين بلغوا سناً معينة بعد خدمة عدد مقدور من السنين

(٢) معاش العاهات pensions d' invalidité ويصرف للذين يصابون بعاهات بسبب وظائفهم ، عاهات تعجزهم عن موالاة العمل

(٣) معاش التقاعد السابق لاوانه pensions de retraite anticipée ويصرف للعامل اذا ترك الخدمة مختاراً قبل استيفائه شرط السن وشرط مدة الخدمة

(٤) معاش الاحالة على التقاعد قبل الاوان pensions de mise à la retraite anicipée فى حالة الغاء وظيفة العامل وعدم وجود منصب آخر يسند له

(٥) معاش الارامل واليتامى pensions aux veuves et orphélins.

أما سعر المعاش taux de la pension فيختلف عن العمرى rente viagère فى ان قيمة هذه تتوقف على قيمة الاقساط التى دفعها الدائن الى ملتزم العمرى أما سعر المعاش فلا يتوقف على قيمة ما اقتطع من مرتب الموظف فى مدة خدمته

سعر المعاش

بل المرجع فى تحديده الى العوامل الآتية :

(١) المنصب الذى كان يشغله الموظف والاجر الذى كان يتقاضاه فيه: فيراعى أن يُهيأ له فى تقاعده نوع من رخاء المعيشة يقرب من رخاء معيشته السالفة

(٢) عدد السنين التى قضاها فى الخدمة : فيكون معاشا كاملا أو معاشا نسبيا أو مكافأة حسب مدة الخدمة التى اشترطها القانون

(٣) الاسباب التى ترك من أجلها الخدمة : اكمال المدة ، استقالة ، رفت ، مرض الخ — فالمعاش يكون فى حال اكمال المدة أعظم منه عند الاستقالة قبل وفاء المدة وهلم جرا . ويلاحظ انه من الظلم المحقق حرمان الموظف المستقيل أو المرفوت من حقه فى المعاش على الاطلاق ، مهما كان الباعث على الاستقالة أو الرفت ، بل يجب على الاقل ان يرد اليه مجموع الاقتطاعات التى خصمت من من مرتبه طوال مدة الخدمة

كيفية تدبير المعاش

أما تدبير المعاش فيكون اما بالاقتطاع من المرتب ، او بعدم اقتطاع شئ منه اكتفاء بتخفيضه عن أجر المثل أى الاجر الذى تناله خدمات الموظف فى السوق الاقتصادية . ومزية الاقتطاع أنه يمكننا من معرفة مجموع مااقتطعته الدولة من مرتب موظفها ورصدته لمعاشه ، ومبلغ التكملة التى تتحملها خزينتها اما فى حالة التخفيض فيتعذر معرفة هذا على وجه الدقة . واكثر الدول التى عنيت بتدبير معاش لموظفيها اتبعت مبدأ الاقتطاع

الاقتطاع أو التخفيض

واذا كان الدولة تتبع مبدأ الاقتطاع فأمامها سبيلان : فهى إما أن تضيف مااقتطعه من أجور موظفيها الى قائمة مواردها المختلفة ، فيختلط مع دخل الدولة بلا تخصيص ، ثم تصرف كل عام مايستحق عليها من المعاشات من الاعتماد السنوى المخصص لذلك فى نفقاتها العامة . وهذا تطبيق لتعريف معاش التقاعد اذ هو كما قلنا مرتب مخفض تصرفه الدولة لموظفيها عند كفهم عن العمل بعد أجل مقدور traitement d' inactivité حكمه حكم مرتب الموظفين العاملين traitement d' activité سواء بسواء . وإما أن تودع مااقتطعه من المرتبات

فى صندوق ادخار مستقل يستثمر هذا المال المرصود بالفائدة المركبة وبالاستغلال التجارى ويصرف من ريعه مايستحق من المعاشات فلا تتحمل الدولة من عبئها شيئاً . وقد جربت بعض الدول هذا النظام (انجلترا وكندا وأوستراليا وفرنسا) فأخفقت التجربة ورجعت عنه الى النظام الاول [1]

وانتظر الآن الى التشريع الذى سنته بعض الدول فى تدبير معاش موظفيها:

نظام المعاشات في انجلترا

مرت انجلترا بثلاث ادوار:

الدور الاول : فى سنة ١٨٣٤ صدر قانون معاشات [2] يقضى باقتطاع ٢ر٥ فى المائة من مرتبات الموظفين التى لا تتجاوز مائة جنيه ، و٥ فى المائة من المرتبات التى تتجاوزها . والمبالغ التى تتجمع من هذا الاقتطاع تختلط بأيرادات الدولة ولا توضع على حدة لاستثمارها . وبذلك كان يتعذر معرفة ماتتحمله الدولة فى معاشات موظفيها علاوة على هذه الاقتطاعات . وكان الرأى السائد أن هذه الاقتطاعات اكثر من اللازم وأن الغبن حائق بالموظفين الى أن الفت لجنة من الاحصائيين للتحقيق ، فثبت أن مجموع الاقتطاعات غير كاف لسداد تكاليف المعاشات ، وأن الدولة تتحمل هذا العجز . كما شكا الموظفون من سكوت القانون عن حالة مبارحة الخدمة أو الوفاة قبل بلوغ سن التقاعد وطلبوا النص على وجوب رد مااقتطع من مرتب الموظف طول مدة خدمته اليه أو الى ورثته من بعده .

الدور الثانى : قانون سنة ١٨٥٩ : قرر مبدأ المعاش بدون خصم شئ من المرتب . ولكن هذا لم يرض الموظفين لانهم سرعان ماادركوا أن المرتبات التى ستقرر لهم سيراعى فى تحديد سعرها هذا المعاش المنتظر فتنخفض بسببه عن أجر المثل ، وزاد شكواهم أن القانون الجديد لم يغير حكم القانون القديم فى حالة مبارحة الخدمة أو الوفاة قبل بلوغ سن التقاعد .

---

(١) راجع الاستاذ (جيز) Cours des Finances publiqes طبعة ١٩٢٢ الجزء الاول ص ١٢٢ وما يليها والمراجع الواردة فيه

(٢) Superannuation Act 1834

الدور الاخير : قانون سنة ١٩١٩ : قرر للموظفين الجدد الحقوق الآتية : (أولا) عند بلوغ سن التقاعد وهى الخامسة والستون — مع جواز امتدادها الى السبعين بقرار من المالية — يقبض الموظف معاشا سنويا قدره ٨ ر١ فى المائة من مرتب كل سنة قضاها فى الخدمة . (ثانيا) فى حالة استقالته بعد سنتين فى الخدمة على الأقل يأخذ مكافأة قدرها ٣ر١ فى المائة من مرتب كل سنة . (ثالثا) فى حالة وفاته بعد خمس سنين فى الخدمة على الأقل يأخذ ورثته مكافأة قدرها مرتب سنته الاخيرة

نظام المعاشات فى فرنسا

أما فرنسا فتتبع فى تدبير المعاشات مبدأ الاقتطاع . وهذا النظام نتيجة تطور بطىء طويل :

ففى العهد القديم ancien régime لم يكن للمعاشات نظام ثابت بل كان الملك يوزعها حسب ارادته وأهواء بطانته فهى منحة منه وليست حقا للموظف واذا عجزت الخزينة عن الدفع ، لاسراف الملوك فى تقرير المعاشات للمقربين منهم ، لم يكن للموظف عليها سبيل . وقد حاول الوزير Necker أن يضع لائحة للمعاشات يشترط فيها مدة للخدمة وسنا للتقاعد ولكنه أخفق

ثم هبت الثورة فأصدرت الجمعية المؤسسة فى سنة ١٧٩٠ قانونا للمعاشات، نفى عن المعاش صفة الهبة ، وجعله بالنسبة للموظفين العسكريين حقا على الدولة لزاما ، وبالنسبة للموظفين المدنيين مكافأة من الدولة على خدمات ممتازة أداها الموظف ، وتراعى الهيئة التشريعية فى تحديد قدر المكافأة مبلغ احتياج الموظف ومبلغ ميسرة الخزينة . وهذا الاعتبار دفع الموظفين المدنيين الى التبصر وانشاء صناديق ادخار ليوم تقاعدهم [٢] غير ان ادارة هذه المعاهد الادخارية اختلت فلم تجد الدولة بدأ من أمدادها من وقت لآخر باعانات

---

(١) فى نهاية العهد القديم كان يدفع سنويا فى المعاشات نحو ٢٥ مليوناً من الفرنكات . منها ستة الى سبعة فقط لكل موظفي الدولة المدنيين . والباقي جانب منه معاشات لرجال الجيش والجانب الآخر مكافآت وهبات من الملك للمقربين منه

(2) Caisses de retraites privées

جزيلة . ثم رأت الغاءها والحلول محلها فأصدرت فى سنة ١٨٥٣ قانون المعاشات الذى لا يزال المرجع الاول للنظام الحالى

وضع هذا القانون المباديء الاساسية الاتية :

(١) الدولة ترتب معاشاً لموظفيها جميعا من مدنيين وعسكريين على السواء

(٢) ليس للمعاشات مورد قائم بنفسه بل تصرفها الدولة من ايراداتها العامة فهى باب من أبواب المصروفات العمومية

(٣) يتعاون الموظف مع الدولة فى تكوين معاش له بالتنازل عن جزء من مرتبه تقتطعه الدولة منه طول مدة خدمته . وهذا الاقتطاع لا صلة بينه وبين مبلغ معاش الموظف ، فلا ينظر فى تحديد نسبة الاقتطاع الى مبلغ المعاش الذى سيؤول الى الموظف فى نهاية مدة خدمته بل الى مقدرة الموظف على تخفيض مرتبه الحاضر . ويترتب على ذلك ان الموظف حتى اذا بقى فى الخدمة مدة تؤهله لتناول أقصى معاش يجوز صرفه فانه بالرغم من ذلك يظل خاضعا لحكم الاقتطاع [١] وان حصول هذا الاقتطاع بالفعل ليس شرطا قانونيا لحق الموظف فى المعاش اذا استوفى الشروط الاخرى التى نص عليها القانون [٢] وأدخلت تعديلات كثيرة من ذلك الحين كما فحص البرلمان مشروعات عديدة . وأثمرت هذه الجهود فى النهاية قانون ١٤ ابريل سنة ١٩٢٤ الذى أدخل اصلاحات قيّمة سنعرض لها فى المقارنة بين النظام الفرنسى والنظام المصرى فى دوره الاخير

نظام المعاشات المصرى

من المفيد من الوجهة العلمية ان نتتبع التطور الذى درج فيه نظام المعاشات عندنا من الفوضى الى الدقة ، ومن العسف والاسراف الى العدالة والقصد كما اننا نرى فى بعض أدواره مثلا جليا يؤيد ما ذهب اليه بعض العلماء فى نقد معاش التقاعد من خطر استغلاله لمآرب سياسة :

---

(١) رأي مجلس الدولة (اللجنة المالية) في ٢٥ يونية ١٨٧٨

(٢) حكم مجلس الدولة في ٣ مارس ١٨٩٣ وفي ١٠ مارس ١٩١٠ راجع (جيز) ص ١١٣

قانون سعيد ١٨٥٤

فى ٢٦ ديسمبر ١٨٥٤ أصدر سعيد باشا قانونا للمعاشات هو المعروف بقانون أو لائحة سعيد . هذا القانون لم يفرق بين المعاشات الملكية والمعاشات العسكرية بل قرر للفريقين من عمال الدولة الحق فى المعاش على السواء ولم يقرر مبدأ الاقتطاع من المرتب تدبيراً للمعاش . وجعل مدة خدمة الموظف هى التى تحدد مقدار معاشه : فبعد خمس عشرة سنة يستحق ربع مرتبه ، وبعد عشرين سنة يستحق ثلثه ، وبعد خمس وعشرين يستحق نصفه ، وبعد أربعين سنة يستحق كامل مرتبه . ولم يحدد سنا معينة للتقاعد ، ويظهر انه جعل للحكومة الحق المطلق فى هذا الشأن بدليل قوله فى المادة الاولى « ... اذا تقاعد أحد منهم بحسب الاقتصاد الخ »[(1)] وبدليل ما قرره فى حالة ترك الخدمة بالاختيار ـ الاستقالة ـ اذ جعل للموظف اذا كان قضى خمسا وعشرين سنة فى الخدمة أن يستولى على حقه فى المعاش اما اذا كانت مدة خدمته دون ذلك فلا معاش له . وعنى بورثة الموظف أو المتقاعد فجعل لهم نصف معاشه أو مرتبه : لاولاده الذكور الى سن الخامسة عشر وللاناث الى زواجهن وللارملة الى ان ينقطع معاش أولادها أو الى ان تتزوج اذا لم يكن لها أولاد

قانون اسماعيل ١٨٧١

وفى ١١ يناير سنة ١٨٧١ صدر قانون اسماعيل باشا وكان أثقل وطأة وأقل براً بالموظفين . فقد تقدمه الامر العالى الصادر فى ١٦ اكتوبر ١٨٧٠ الذى قرر اقتطاع « اليوم الاحتياطى » أى $\frac{1}{3}$ او $\frac{1}{3}$ ٣ فى المائة من مرتب جميع الموظفين بلا استثناء وإذا احيل الموظف على المعاش بعد ثلاثين سنة على الاقل فى الخدمة استحق معاشا يعادل ربع مرتبه ، فأذا لم يستوف هذه المدة فلا

(١) هذا نص المادة الاولى من قانون سعيد باشا :

« ان الذوات (أي الموظفين الذين يتجاوز مرتبهم الشهري عشرة جنيهات) وأرباب الرتب والماهيات والجاويشية الاندرون والبيرون والقواسه والطوبجية والجبخانجية والعساكر الباشبورق وسائر أرباب الماهيات التى سبقت لهم الخدمة في الجهادية البرية والبحرية وفي الملكي اذا تقاعد أحد منهم بحسب الاقتصاد يرتب له ربع ماهية ان كانت مدة خدمته ١٥ سنة وان كانت عشرين سنة له ثلث ماهية وان كانت ٢٥ سنة يرتب له نصف ماهية وان كانت أربعين سنة يرتب له ماهية ومرتب بالتمام »

معاش له ولا مكافأة وفى ذلك جور كبير وغبن ظاهر . غير أنه يعود فيتناقض مع هذه الشدة ويسرف فى السخاء حيث يقرر فى حالة المرض انه اذا أصاب الموظف مرض أقعده عن العمل مهما كانت مدة خدمته فانه يستحق معاشا يعادل ثلثى مرتبه اذا كان هذا المرتب دون العشرة جنيهات ونصفه اذا كان عشرة جنيهات أو اكثر (مادة ٢)

قانون ١٨٧٦ للمعاشات العسكرية

ولما أراد اسماعيل باشا ان يوجه حملة لفتح بلاد الحبشة رأى ان يميز رجال الجيش تشجيعا لسياسته الحربية فأصدر فى سنة ١٨٧٦ قانونا للمعاشات العسكرية أغدق به على رجال الجيش وعلى ورثتهم الارزاق وأسرف فى برهم[١] ولا يزال بعض كبار الضباط يتمتعون بهذا القانون الى اليوم . وهذا القانون هو بدء التمييز بين المعاشات الملكية والمعاشات العسكرية فى التشريع المصرى

وفى عهد الخديوى توفيق قسم المستخدمين إلى نوعين مستخدم دائم ومستخدم مؤقت ، وجعل حق المعاش للنوع الاول دون الثانى[٢] ثم قسم المستخدمون الدائمون إلى فصيلتين : داخل الهيئة وخارج الهيئة[٣] وقصر حق المعاش على الفصيلة الاولى . وفرض للموظف الذى يترك الخدمة قبل سن التقاعد مكافأة شهر عن كل سنة من سنى الخدمة وفى ٢١ يونيه ١٨٨٧ صدر القانون

قانون توفيق ١٨٨٧

المعروف بقانون توفيق باشا، وأهم التعديلات التى ادخلها هى أنه رفع نسبة

---

(١) هذا هو نص المادة الاولى من هذا القانون :

كل من يتوفى بالحروب من الان فصاعداً من الصف ضباط والانباشية وأفراد العساكر أو الضباط أو الضابطان العظام والكرام سواء كانوا برية أو بحرية وكان له ذرية قصر وزوجة أو زوجات ووالدا ووالدة يرتب لهم الماهية المخصصة لرتبة المتوفي كاملة بالتخصيص عليهم حسبما ينوب كل منهم بالفريضة الشرعية واذا كانت البنت أو الزوجة تتزوج يقطع مرتبها . أما الولد فعند بلوغه سن الحادية والعشرين يقطع معاشه اما اذا بلغ هذه السن ومعه علة تمنعه عن التكسب فلا يقطع مرتبه حتى يشفي . وأما الوالدة سواء كانت متزوجة بغير والد المتوفي قبل ربط المرتب او بعد ربطه فلا ينقطع مرتبها ولا مرتب الوالد ماداما علي قيد الحياة »

(٢) لائحة ١٠ ابريل ١٨٨٣

(٣) لائحة سبتمبر ١٨٨٤

الاقتطاع من ٣½ الى خمسة فى المائة، وأنه جعل استحقاق معاش التقاعد اذا بلغ الموظف الخامسة والخمسين وبعد ٢٥ سنة خدمة فاذا بلغ سن الخامسة والستين وجب احالته على المعاش (المادة ١٤ و ١٥) . وأنه جعل احتساب مقدار معاش التقاعد يتمشى كثرة وقلة مع مدة الخدمة فجعله ١/٦٠ من متوسط المرتب فى الثلاث سنوات الاخيرة مضروبا فى عدد سنى الخدمة (المادة ١٦) . وفى ذلك ميزة كبيرة على القاعدة الجامدة التى قررها القانون السابق . ووضع حدا أعلى للمعاش يتناقص كلما ارتفع المرتب (المادة ١٦)

قانون عباس ١٩٠٩

وفى ١٥ ابريل ١٩٠٩ صدر القانون المعروف بقانون عباس باشا . وهو آخر تشريع شامل للمعاشات المدنية ، كما صدر قانون جديد للمعاشات العسكرية (قانون نمرة ٢٨ سنة ١٩١٣) ولا يتسع المقام هنا لبيان ميزات قانون المعاشات العسكرية . وانما نجتزئ هنا ببيان ما قرره قانون المعاشات المدنية فى موضوع هذا البحث من حيث (١) انواع المعاش و (٢) سعر المعاش و (٣) وسائل تدبير المعاش .

انواع المعاش وسعره : —

انواع المعاش بحسب قانون ١٩٠٩ (المعدل بقانون نمرة ٢٩ سنة ١٩١٠) ستة . وسنذكر مع كل نوع سعره :

معاش التقاعد

اولا — معاش التقاعد : ويستحق عند اتمام السنة الخامسة والخمسين وبعد مضى خمس عشر سنة كاملة فى الخدمة على الاقل (المادة ١٣) فاذا بلغ عمر الموظف الستين وجبت احالته على المعاش حتما (المادة ١٤) مالم يصدر قرار من مجلس الوزراء بابقائه مدة معينة لايجوز أن تعدو به سن السبعين

وتكون تسوية معاش التقاعد باعتبار متوسط المرتبات التى نالها الموظف فى السنتين الاخيرتين من خدمته وجرى عليها حكم الاقتطاع . فيضرب ١/٥٠ من هذا المتوسط فى عدد سنى الخدمة مع عدم تجاوز النهايات العظمى التى نص عليها القانون (المادة ١٦)

الغاء الوظيفة أو الوفر أو قرار خاص

ثانياً — معاش ، أو مكافأة ، للموظف المرفوت بسبب الغاء الوظيفة أو الوفر أو بقرار خاص من مجلس الوزراء (المادة ١٢ و ٢٠) . ويكون حسبان المعاش أو المكافأة بمقتضى القواعد الآتية : اذا كانت مدة الخدمه سبع سنوات أو أقل فيعطى مكافأة تعادل مرتب شهر واحد من مرتبه الاخير عن كل سنة من سني خدمته ، واذا كانت أكثر من سبع سنوات لغاية اثنى عشر سنة فتحسب المكافأة باعتبار مرتب شهر واحد من مرتبه الاخير عن كل سنة من السنوات السبع الاولى ، وباعتبار مرتب شهرين عن كل سنة من السنين التالية . واذا تجاوزت الثانية عشر وكانت دون الخامسة عشر فيضاف مرتب ثلاثة أشهر عن كل سنة بعد الثانية عشر ، واذا كانت خمسة عشر أو اكثر فيعطى معاشا يعادل ربع مرتب السنتين الاخيرتين ، ويضاف الى ذلك ١/٥٠ من المتوسط المذكور عن كل سنة بعد السنة الخامسة عشر . مع عدم تجاوز النهايات العظمى التى نص عليها القانون

عاهات أو أمراض

ثالثاً — المعاشات والمكافآت الممنوحة بسبب عاهات أو امراض (المادة ١٢ و ٢١) : كل موظف أصبح غير قادر على العمل بسبب عاهات أو امراض أصابته فله الحق فى ذات المعاش أو المكافأة التى كان ينالها لو رفت بسبب الغاء الوظيفة . والذى يفصل فى جسامة العاهة أو المرض وعجز الموظف بسببهما عن العمل هو القومسيون الطبي بالقاهرة (المادة ٢٢) ومتى ثبت عدم اقتدار الموظف على العمل فلا يجوز ابقاؤه فى الوظيفة (المادة ٢٣)

للارامل واليتامى

رابعاً — المعاشات والمكافآت الممنوحة الى ارامل وأولاد من يتوفى من الموظفين أو ارباب المعاشات : فلهم نصف معاش المتوفى او نصف ما كان يستحقه من المعاش لو كان فى يوم وفاته قد تقاعد (بمقتضى المادة ١٣) أو رفت (بحسب الحالة المنصوص عليها فى المادة ٢٠) مع تفصيل فى ذلك (راجع المواد ٢٤ و ٢٥ و ٢٦ و ٢٧ و ٢٨ و ٢٩ و ٣٠ و ٣١)

للموظفين المؤقتين وخارج الهيئة

خامساً — المكافآت الممنوحة الى المستخدمين المؤقتين والخدمة الخارجين

عن هيئة العمال الذين يرفتون لبلوغ سن الخامسة والستين أو بسبب العاهة أو المرض مما يجعلهم غير لائقين للخدمة تعطى لهم مكافأة معادلة لمرتب شهر واحد من مرتبهم الاخير عن كل سنة من سني خدمتهم بشرط أن لاتتجاوز هذه المكافأة مرتب سنة واحدة (المادة ٣٢) . ولأراملهم وأولادهم نصف هذه المكافأة

لاصابة أو وفاه بسبب الوظيفة

سادساً — معاشات ومكافآت خاصة « استثنائية » تمنح الموظفين الذين يصبحون « غير قادرين على الخدمة بسبب حوادث قد نشأت بداهته عن تأدية اعمال وظيفتهم » و (ثانياً) لارامل وأيتام الموظفين « الذين فقدوا حياتهم اثناء[1] تأدية اعمال وظيفتهم أو بسببها » (المادة ٣٣) وهذا المعاش الاستثنائى يقيد بصفة نهائية متى تجاوز صاحبه الستين أو ثبت أنه غير قابل للشفاء .[2] ويكون تقديره على الوجه الآتى : اذا كانت مدة خدمة الموظف أقل من عشر سنوات يعطى معاشا مساويا لربع ماهيته الاخيرة واذا كانت عشر سنوات أو اكثر يضم له خمس سنوات على مدة خدمته لاجل تسوية المعاش الاستثنائى، وتحصل هذه التسوية بالقياس على حالة الغاء الوظيفة او الوفر السابق بيانها . ولاراملهم وأيتامهم نصف هذا المعاش

هذه هى انواع المعاشات المدنية فى التشريع المصرى

تدبير المعاش : الاقتطاع

أما تدبير المعاش فقد حذا فيه قانون عباس حذو سالفه قانون توفيق فقرر مبدأ الاقتطاع وجعله خمسة فى المائة ونصت على ذلك المادة الثانية : « يستقطع خمسة فى المائة من ماهيات جميع الموظفين والمستخدمين الملكيين المقيدين بصفة دائمة . ولايجوز رد قيمة هذا الاستقطاع فى أية حال من الاحوال . والموظفون

---

(١) المادة ٣٤: الحوادث التى يترتب عليها الوفاة او الاصابة بجروح يصير اثباتها فوراً بمعرفة طبيبين من مستخدمى الحكومة . ويشرع فى اجراء التحقيق لاثبات ان الموظف أو المستخدم كان فى حال موته أو أصابته بالجروح قائما حقيقة بتأدية أعمال وظيفته وان الوفاة أو الجروح قد نشأت بالبداهة عن قيامه باداء تلك الاعمال

(٢) راجع المادة ٣٥

والمستخدمون الذين تستقطع من ماهياتهم الخمسة فى المائة لهم دون سواهم الحق فى معاش بمقتضى شروط هذا القانون »

هل للموظف حق على ما اقتطع منه

ويتضح من النص على عدم جواز رد قيمة الاستقطاع ان الموظف لا ينشأ له أى حق عليه فالقانون، لا يعتبر الاقتطاع وسيلة ادخار تتولاه الحكومة لمنفعة كل موظف على حدة، بل هو اجراء ادارى تستعين به الحكومة على بلوغ غاية مصلحية وهى تدبير معاش لموظفيها جميعا، منظورا اليهم فى جملتهم لا فى آحادهم

مقارنة القانونين الفرنسي والمصري

ويحسن لاستيفاء بحث الجانب المالى للمعاشات أن نقارن — من حيث القواعد الاساسية — بين ما قررة قانوننا المصرى (قانون نمرة ٥ سنة ١٩٠٩) والقانون الفرنسى الاخير الصادر فى ١٤ ابريل ١٩٢٤ : —

حد ادنى للمعاش

المادة ٢ من القانون الفرنسى جعلت حداً أدنى للمعاش « الذى يمنح لطول العهد فى الخدمة » pension d' ancienneté de service [1] وهو نصف الماهية المتوسطة سواء للملكيين أو للعسكريين. ويزاد هذا الحد الادنى بنسبة جزء من ٦٠ من الماهية المتوسطة عن كل سنة خدمة فى الوظائف التى لا تقتضى التنقل partie sèdentaire وهى الوظائف التى يشغلها الكتبة بصفة عامة، وبنسبة جزء من ٥٠ عن كل سنة خدمة فى الوظائف الملكية التى تقتضى التنقل partie active أو فى الوظائف العسكرية البرية أو البحرية. ويزاد المعاش بنسبة ١٠ فى المائه لكل صاحب معاش قد عال ثلاثة اولاد الى سن ١٦، واذا كان عدد الاولاد الذين عالهم الى سن ١٦ اكثر من ثلاثه يمنح علاوات اضافية بنسبة ٥ فى المائة عن كل ولد بعد الثالث، واذا كان له أولاد دون السادسة عشر تضاف الى المعاش العلاوات التى كان يستولى عليها وهو فى الخدمة للقيام بالاعباء العائلية

الخدمة الثابتة والمتنقلة

علاوة للاولاد

أما القانون المصرى فكما رأيت لا يضع حدا أدنى للمعاش، ولا يصرح بحساب المعاش على جزء من ٥٠ فى أى حال من الاحوال، ولا يمنح صاحب المعاش علاوة ما مهما كثرت افراد عائلته

---

(١) وهو المعاش الذي يحق بعد ٣٠ سنة خدمة أو ٢٥ وبعد بلوغ الموظف ٦٠ سنة أو ٥٥ حسب نوع الخدمة .

الاستيداع

والمادة ١٦ من القانون الفرنسي تقرر جواز احالة الموظفين الملكيين الى الاستيداع وتدخل المدة التى يقضونها بالاستيداع فى حساب المعاش الى حد معلوم (٥ سنوات) بشرط أن يدفعوا الاحتياطى عنها . والقانون المصرى الحالى (خلافا للقوانين المصرية القديمة) لاينص على أحالة الموظف الملكى الى الاستيداع

جواز رد قيمة الاقتطاع

وبالنسبة للموظفين الذين يعتزلون الخدمة (لغير سبب المرض) ولايكون لهم الحق فى طلب الأحالة الى المعاش تنص المادة ١٧ من القانون الفرنسى على أن يرد لهم الاحتياطى الذى دفعوه مضافا اليه فوائده . وليس لهذه الميزة مايقابلها فى القانون المصرى

احوال المعاش الاستثنائي

وتنص المادة ١٩ من القانون الفرنسى على انه فى أحوال استثنائية يجوز للموظفين الملكيين أن ينالوا معاشا مهما كانت مدة خدمتهم وسنهم اذا اصبحوا غير قادرين على الاستمرار فى الخدمة :

(أولا) على أثر تضحية يقومون بها للمصلحة العامة

(ثانيا) بتعريض حياتهم للخطر لأنقاذ أنسان .

(ثالثا) لأذى لحق بهم فى مناضلة ، أو أصابة نشأت عن تأدية خدمتهم

والقانون المصرى لايعطى الحق فى المعاش الا بعد عدد معين من السنين . ولا يعطى الحق فى معاش أو مكافأة على الاطلاق اذا نشأت عدم اللياقة طبيا للخدمة عن أحد السببين الأولين

المرض الناشيء عن الخدمة

والمادة ٢١ و ٢٢ من القانون الفرنسى تنصان على حالة الموظف الذى يصبح غير لائق للخدمة بسبب مرض ناشيء عن تأدية خدمته فأنه يمنح معاشا موازيا لثلث ماهيته الاخيرة . أما القانون المصرى (القانون نمرة ٥ سنة ١٩٠٩) فلا يمنح الحق فى معاش استثنائى أو مكافأة استثنائية لسبب المرض وان كان ناشئا عن تأدية الخدمة . وانما المعاملة الاستثنائية قاصرة على الاصابة الناشئة عن تأدية الخدمة (المادة ٣٣)

والمادة ٢٣ تنص على أن أرملة الموظف أو المستخدم الملكى تستحق نصف

معاش الارملة والأولاد

المعاش الذى كان مرتبا لزوجها أو نصف المعاش الذى كان يمنحه فى تاريخ وفاته، حسبما تعطيه مدة خدمته الحق فى معاش لقدم العهد فى الخدمة أو معاش لسبب المرض . ولكل ولد الحق فى ١٠ فى المائة من المعاش المذكور الى أن يبلغ الحادية والعشرين بشرط أن ماتتناوله الأرملة والأولاد لا يزيد على معاش المورث نفسه. ويتضح من ذلك انه اذا ترك الموظف أرملة وخمسة أولاد فانهم ينالون كل المعاش الذى كان مرتبا لمورثهم ، على حين أن القانون المصرى لا يسمح الا بمنح النصف مهما كان عدد الأولاد

واذا توفيت الارملة او لم يكن لها حق فى معاش أو سقط حقها فيه فان نصيبها يؤول الى الاولاد الذين دون الحادية والعشرين ، وأما القانون المصرى فلا يسمح بذلك بحال من الاحوال فاذا قطع نصيب الارملة فلا يؤول الى باقى الورثة

وإذا تزوجت الارملة يجوز لها أن تتنازل عن معاشها وفى هذه الحالة تستحق رأس مال موازيا لمعاشها عن ثلاث سنوات ، ويؤول معاشها الى الاولاد الى أن يبلغوا الحادية والعشرين اذا ترك الموظف اولادا (المادة ٢٧ فرنسى)، وبمقتضى القانون المصرى يقطع معاشها نهائياً ولا ينال الاولاد شيئاً منه .

وإذا سقط حق صاحب المعاش فى معاشه لحكم صدر عليه فى حوادث معينة فان زوجته وأولاده ينالون معاشاً كما لو كان توفى (المادة ٥٧ من القانون الفرنسى) وعلى مقتضى القانون المصرى لا ينالون شيئاً

بلوغ الستين قبل استحقاق معاش

والمادة ٢٩ من القانون الفرنسى تنص على انه اذا دخل الموظف الخدمة بعد سن الثلاثين [1] فأنه ينال مع ذلك لدى اعتزاله الخدمة لبلوغ الستين معاشا محسوبا على واقع جزء من ٣٠ أو جزء من ٥٠ من الحد الادنى للمعاش الذى يعطى لقدم العهد فى الخدمة عن كل سنة خدمة . ولا يتضمن القانون المصرى

(١) وفي هذه الحالة لا يمكنه ان ينال معاشاً « لقدم العهد في الخدمة » ما دام هذا المعاش معطى بعد ٣٠ سنة خدمة ولا يستطيع الموظف ان يبقى في الخدمة بعد سن الستين

مثل هذا النص المبني على العطف والرأفة ، فاذا لم يكن المستخدم لدى دخوله الخدمة متسع من الأجل لينال الحق فى المعاش لدى بلوغه سن الستين فلا ينال الا مكافأة .

والمادة ٦٧ فرنسى تجعل الميعاد المحدد لتقديم طلب المعاش خمس سنوات ، وهذا الميعاد ٦ أشهر فى القانون المصرى

هذه أهم مواطن المفاضلة بين القانونين (١)

الوجهة القانونية

تكلمنا على المعاشات من جانبها السياسى وجانبها المالى، بقى أن نتناولها من الجانب القانونى

المعاش كالمرتب حق مستمد من مركز قانونى

حق الموظف فى المعاش كحقه فى المرتب ، حق مستمد من مركز قانونى ، نظمته قوانين الاستخدام لا ارادة الطرفين. وما أسلفناه فى تكييف حق الموظف فى المرتب ينطبق على تكييف حقه فى المعاش وفى كل ميزة أخرى ، مادية أو غير مادية ، جعلها القانون للوظيفة العامة . فالمعاش كالمرتب جزء من اختصاصى الوظيفة الذى يحدده القانون وحده واللوائح المنفذة له

ونتائج هذا المركز القانونى من حيث المعاش هى نفس النتائج التى قررناها فى شأن المرتب :

---

(١) قد وضعت وزارة المالية مشروع قانون للمعاشات اقترحت فيه اصلاحات كثيرة نذكر منها تعديل نسبة الاقتطاع وجعلها خمسة في المائة في الخمسة عشر سنة الاولي من الخدمة وسبعة في المائة في المدة التي تليها . وجعل معاش التقاعد مستحقاً بعد مضي ١٥ سنة كاملة في الخدمة لا تدخل فيها الضمائم ، أو ٢٠ سنة تدخل فيها الضمائم . وجعل تسوية معاش التقاعد باعتبار متوسط الماهية التي نالها الموظف في السنتين الاخيرتين من خدمته اذا فصل منها لاستعفائه ، أو في السنة الاخيرة اذا فصل منها لبلوغه سن الستين ، أو باعتبار الماهية الاخيرة اذا فصل من الخدمه لسبب المرض أو الغاء الوظيفة . وجعل تسوية المعاش المبني علي متوسط الماهية السنوية أو علي الماهية الاخيرة باعتبار جزء واحد من ستين جزءا من هذا المتوسط او من هذه الماهية الاخيرة عن الخمسة عشر سنة الاولي ، وباعتبار جزء واحد من اربعين جزء من هذا المتوسط او من هذه الماهية الاخيرة عن كل سنة بعد الخامسة عشر

نتائج هذا المركز القانونى :

أولا — السلطة المختصة بتحديد سعر المعاش وشروط استحقاقه هى السلطة التشريعية دون سواها .

ثانياً — السلطة التشريعية تحدد بلا قيد ولا شرط discretionnairement سعر المعاش وأحكامه

ثالثاً — سعر المعاش وشروط استحقاقه التى حددها قانون قديم يجوز تعديلها على الدوام بقانون جديد

ويترتب على ذلك ان الموظف انما يعامل فى معاشه طبقاً للقانون المتبع وقت اعتزاله الخدمة لا طبقاً للقانون الذى كان متبعا وقت دخوله الخدمة (١)

رابعا — متى وفى الموظف شروط استحقاق المعاش كما نص عليها القانون ثبت حقه فيه على الحكومة ، وأصبح دائنا لها بقيمته ، مثله فى ذلك كأى دائن نشأ دينه عن عقد ، فلا تملك الحكومة ولا البرلمان لهذا الحق بعد نشأته انتقاصا أو محواً أو تعديلا

خامسا — الحكومة لا تملك احالة الموظف الى المعاش الا فى الاحوال التى نص عليها القانون ، وطبقا لروح القانون وحكمة وضعه ، وهى ضمان استقامة العمل بالمصالح العمومية

غير انه توجد ثلاث احوال فى قانون المعاشات المصرى جعل الشارع فيها للسلطة التنفيذية اختصاصا واسع النطاق فى ظاهره ، وحرية فى التقدير مطلقة pouvoir discretionnaire غير انه كما قلنا فى كل اختصاص من هذا النوع يمنحه القانون لهيئة أو لموظف يجب عليهما ان يستعملا هذا الاختصاص لا طبقا لنص القانون فقط بل أيضا طبقا لروح القانون ومرماه ، والا كان العمل الادارى

(١) وبهذا يحكم مجلس الدولة في فرنسا باطراد . راجع على الاخص حكم مجلس الدولة في ١٩ نوفمبر ١٩٠٩ ، Rec. p, 894 حيث جاء فيما قرره مسيو Tardieu :

" Tant que le droit du fonctionnaire n'a pas été reconnu, il n' est qu eventuel et dès lors les conditions peuvent en être modifiées par la loi, soit au profit des fonctionnaires, soit à leur détriment."

الذى تم بمقتضى هـذا الاختصاص معيبا بعلة اساءة استعمال الاختصاص détournement du pouvoir وجاز من أجله الحكم بالتعويض (فى مصر طبقا للمادة ١٥ من لائحة ترتيب المحاكم الأهليه) والقضاء بالبطلان (فى فرنسا من مجلس الدولة)

أحوال التقدير الاداري المطلق

هذه الأحوال الثلاثة هى التى يجمعها النوع الثانى من انواع المعاش الستة التى بينتها المادة ١٢ ، وهو الاحالة الى المعاش بسبب الغاء الوظيفة أو الوفر أو بقرار خاص من مجلس الوزراء . فهذه الاحوال الثلاثة وان كان نص عليها القانون الا أنه لم ينص — ولم يكن فى وسعه أن ينص — على ضوابط لها ، ضوابط يتعين عند وجودها الالغاء أو الوفر أو الاحالة ويحرم على الحكومة عند انعدامها إجراء شئ من ذلك . بل جعل نشوء هذه الأحوال الثلاثة مرتبطا بأرادة السلطة التنفيذية وحدها : فهى التى تقرر الغاء الوظيفة ، وهى التى تزن ضرورة الاقتصاد ، وهى التى تقرر أخيراً الاحالة لسبب آخر غير الالغاء والاقتصاد

فهل أراد الشارع أن يحرر الحكومة من كل قيد فى هذا الشأن ، وخول لها اختصاصا تستبد فى أدائه وتجعله وسيلة الى العبث بالوظائف التى تشتملها المصالح العمومية ؟ وهل بعد كل الضمانات التى أحاط بها مركز الموظف — من حيث المرتب والمعاش والترقية والتأديب والعزل ـ عمد الى أيجاد ثغرة ينهار منها هذا البنيان الدقيق كله ، ليقوم على أنقاضه نظام الأسلاب فى الوظائف العامة ؟

غير معقول أن يكون هذا غرض الشارع ، وان يرمى بقانونين متواليين ـ قانون ١٨٨٧ وقانون ١٩٠٩ ـ الى هذا العبث . انما المعقول انه جعل استعمال هذا الاختصاص خاضعا للقواعد العامة التى تسرى على الأعمال الادارية كافة ، وعلى الأخص للقاعدة التى تشترط فى صحة العمل الادارى ـ أيا كان مُصدره ـ مطابقته لروح القانون ومرماه . ولبيان ذلك نعرض هنا بأيجاز لنظرية الاعمال الأدارية التى وقفنا على تفصيلها فى دراستنا الادارية :

نظرية الاعمال الادارية

شروط صحتها

العمل الأدارى لـكى يكون صحيحا وتترتب عليه آثاره يجب أن تتوافر فيه أركان ثلاث : أولا ـ أن يأخذ الصيغة الشكلية التى فرضها القانون . ثانيا ـ أن يستند فى موضوعه الى نص قانونى . ثالثا ـ ان يتوخى بلوغ الغاية التى يبتغيها القانون . فاذا انعدم ركن من هذه الأركان الثلاثة بطل الامر الادارى وانعدمت كل الآثار التى رتبها عليه القانون . فأذا كان للامر الادارى صيغة شكلية خاصة واجراءات معينة وخولفت كان الامر الادارى باطلا ولم تترتب عليه الآثار التى أرادها القانون[١] واذا كان الأمر الادارى لا يستند الى نص قانون يعطى الموظف الذى أصدره اختصاص اصداره [٢] كان الامر الادارى باطلا لانه معيب بعلة «تجاوز الاختصاص» excès de pouvoir . اما اذا كان الامر الادارى مع احترامه للصيغة الشكلية ومع استناده الظاهر الى نص قانونى قد ابتغى به واضعه أو مصدره غاية but غير الغاية التى أرادها القانون والتى لأدراكها انشئت المصلحة العمومية التابع لها مصدر هذا الامر ، فأن الامر يبطل ايضا لأنه معيب بعلة اساءة استعمال الاختصاص détournement de pouvoir وفى كل هذه الاحوال لا تحكم محاكمنا المصرية بالابطال كما يحـكم القضاء الادارى الفرنسى ، وانما تحـكم بالتعويض فقط على الحـكومة طبقا للائحة ترتيب المحاكم (المادة ١٥ أهلى والمادة ١١ مختلط) لمخالفة العمل الادارى « للقوانين واللوائح » مخالفة ذات ثلاث شعب : مخالفة للشكل

---

(١) جاء في حكم محكمة الاستئناف الصادر في ١٤ ابريل ١٩١٤ : « . . . فاذ أقام الموظف دعوي بطلب تعويض بناء علي ان حالته الصحية لاتسوغ احالته علي المعاش لسبب المرض كان للمحاكم أن تتحقق من أن اللجنة الطبية التى قررت عدم قدرته كانت مشكلة بالطريقة المنصوص عليها قانونا وان الاجراآت المتبعة كانت صحيحة . فان كان تشكيل اللجنة قانونياً والاجراءآت صحيحة فليس للمحاكم أن تبحث في درجة جسامة المرض

(٢) كما اذا أصدر مهندس الري أمرا بالقبض على فرد أواصدر وكيل النيابة أمراً بفتح ترعة مع عدم وجود نص قانون يعطي كلا منهما هذا الاختصاص ، أو أصدر مهندس التنظيم أمرا بازالة بناء خارج عن خط التنظيم مع مخالفة ذلك لنص القانون الذي اشترط استصدار حكم من المحكمة بالازالة ، أو أصدر الوزير امرا بتعيين موظف لم تتوفر فيه للمؤهلات التى أشترطها القانون في كل من يسند اليهم هذا المنصب . أو أصدر أمرا باحالة موظف الي المعاش في غير الاحوال التى نص عليها القانون (المادة ١٢ من قانون ١٩٠٩ مثلا)

أو مخالفة للنص ، أو مخالفة لروح القانون ومرماه

اساءة استعمال الاختصاص

وعلة « إساءة استعمال الاختصاص » في الاعمال الادارية يقابلها فى القانون المدنى علة «إساءة استعمال الحق» abus de droit فللأولى من الأثر فى الأعمال المستندة الى القانون العام ما للثانية فى الحقوق المستمدة من القانون الخاص . وهى تشمل كل الاحوال التى يعطى فيها للموظفين وعمال الدولة لاسيما للرؤساء منهم بعض الاستقلال وحرية مطلقة فى التقدير pouvoir discretionnaire . فالنص القانونى لم يقيدهم بالعمل على نمط معين محدود بل ترك لفطنتهم وضميرهم اتباع أهدى المناهج الى المنفعة العامة ، وأجدرها ببلوغ الغرض الذى ينشده القانون والذى تعمل المصلحة العمومية التابعين لها على بلوغه . فالمدير مثلا الذى له الحق بمقتضى النص القانونى أن يجيز أو يرفض إعطاء رخصة بمزاولة مهنة أو مباشرة عمل معين « حسبما يرى » لا يملك أن يعبث بهذا الخيار متكئا على ظاهر النص القانونى ، بل يجب ان يسترشد فيه بروح القانون والغاية التى ابتغاها منه واضعوه والتى تسعى الهيئة الادارية القائمة على أنفاذه الى بلوغها ، فطبقا لهذه الروح وهذه الغاية يجب ان يوجه المدير الخيار المطلق فى ظاهره من كل قيد ، والوزير الذى ركن القانون الى فطنته وغيرته على الصالح العام فجعل له حرية التعيين والترقية فى بعض الوظائف يجب ان يسترشد فى هذا التعيين وهذه الترقية بروح القانون والغاية التى ابتغاها الشارع . ومجلس الوزراء الذى جعل القانون له ان يحيل بقرار خاص منه أى موظف الى المعاش يجب ان يهتدى فى استعمال هذا الاختصاص المطلق بروح القانون ومرماه ، فماهى الغاية التى ابتغاها الشارع بالفقرة الثانية من المادة (١٢) من القانون نمرة ٥ سنة ١٩٠٩ ؟

حالة الالغاء وحالة الوفر

اما حالة الالغاء أو الوفر فظاهرة غاية الشارع فيهما : فاذا قرر الوزير ألغاء الوظيفة لانقطاع حاجة العمل اليها [١] ، أو قرر الاستغناء عن الموظف وإحالة

(١) يؤيد ذلك حكم محكمة الاستئناف في ١٧ يناير سنة ١٩١٨ :

« انه وان جاز لمصالح الحكومة طبقا للقانون المالي أن ترفت مستخدميها في حالة الغاء وظائفهم الا انه يشترط ن يكون الالغاء جديا لا صوريا فقط فان كانت الوظيفة الملغاة في الظاهر لم تزل بما فيه في الواقع أصبح للمستخدم المرفوت حق في التعويض بسبب رفته في وقت غير لائق »

أعمال منصبه على موظف آخر اقتصاداً فى نفقات وزارته ، فان قرار الاحالة على المعاش لهذين السببين صحيح لانطباقه على نص القانون واحتفاظه بروح القانون ومرماه

الاحالة بقرار من مجلس الوزراء

اما الاحالة الى المعاش لغير هـذين السببين « بقرار خصوصى من مجلس النظار » فليست غاية الشارع منها ظاهرة هذا الظهور . واستيضاح هذه الغاية لايخلو من الصعوبة والذى نرجحه هو أن الشارع أراد أن يجعل لمجلس الوزراء ، وهو المهيمن على مصالح الدولة والقائم بأمر السلطة التنفيـذية ، الحق فى أخراج موظف يكون فى احدى حالتين :

شرائطها

الأولى : الموظف لم يقترف بعد جرماً يستحق التأديب والعزل ، ولكن يخشى مجلس الوزراء من جانبه ـ ولأسباب وجيهة المجلس هو الذى يزنها ويقدرها ـ أن يقترف جريرة أو خطيئة فى أعمال وظيفته تعرض مصالح الدولة للضياع وسلامتها للخطر

الثانية : الموظف قد اقترف جرماً يستحق التأديب والعزل كالاختلاس أو الرشوة ، ولكن مجلس الوزراء يرى أنه أصون لكرامة الحكومة وأبقى على هيبتها أن لاتنكشف أعمال هذا الموظف بمحاكمة تأديبية تضر بنفوذ الهيئة التابع لها ، أو يرى مع اقتناعه بجرم الموظف انه من الصعب استجماع أدلة الادانة لما يتوقعه من امتناع الشهود عن أداء الشهادة ، أو لاندثار معالم الجرم كحريق أتلفت المستندات التى وقع فيها التزوير أو التى يتضح منها حصول الاختلاس أو العبث بواجبات المنصب

فاذا أحال مجلس الوزراء موظفا الى المعاش بقرار خصوصى منه فالمفروض أنه يبتغى بقراره تحقيق أحدى هاتين الغايتين . أما اذا ثبت أن المجلس انما ابتغى بقراره بلوغ غايات أخرى غير هاتين الغايتين ـ كأن يكون بين بعض الوزراء وبين الموظف المحال الى المعاش عداوة خاصة ، أو أريد أخلاء منصبه لاسناده الى شخص يمت الى بعض الوزراء بقرابة أو شفاعة ، أو لمآرب أخرى حزبية ـ

فأن القرار تعيبه علة « أساءة أستعمال الاختصاص » لأن القرار وأن وافق نص القانون الا أنه خالف روحه ومرماه . أذن يكون للموظف المحال الى المعاش أن يقاضى الحكومة عن الضرر الذى ألحقه به هذا القرار المعيب . والمحاكم لا تملك الحكم بألغاء القرار ولكن تملك الحكم بالتعويض كما أسلفنا . إنما يكون على الموظف دائما عبء الأثبات ، لأن المفروض فى كل اختصاص مطلق منحه القانون للموظف pouvoir discretionnaire ان الموظف أستعمله طبقا لروح القانون والغاية التى ينشدها الشارع ، فاذا ادعى مدع العكس فعليه أثباته

اجراءات المعاش

ولتقرير المعاش أو المكافأة اجراءات تمر فى أدوار ثلاثة :

الدور الاول: دور الطلب : يقدم الطلب الى وزير المالية، مع جميع المستندات فى ميعاد ستة أشهر [1] (المادة ٤٠ فقرة أولى) ويترتب على تقديمه بعد هذا الميعاد سقوط حق الطالب فى المعاش او المكافأة (المادة ٤١ فقرة اولى)

الدور الثانى : دور التسوية : تحصل التسوية بمعرفة وزارة المالية (المادة ٤٤) ويحسب العمر بالسنين الافرنكية (المادة ٤٥) حسب مدة الخدمة الحقيقية اى بصرف النظر عن مدد الخلو ، ومدد الغياب والأجازات التى لا يكون صاحب الشأن استولى فيها على كل مرتبه ومدة الايقاف الذى ترتب عليه الحرمان من المرتب كله او بعضه (مادة ٤٦)

الدور الثالث : دور الصرف بعد تسوية المعاش يصرف للموظف من تاريخ قطع مرتب وظيفته ويرتب للأرامل والأيتام من اليوم التالى لوفاة الموظف او صاحب المعاش (المادة ٥١) . وصرف المعاشات يكون شهريا باعتبار جزء واحد من اثنى عشر جزءا من المعاش السنوى بعد حلول ميعاد كل جزء (المادة ٥٢)

سقوط الحق في المعاش

وقد بين القانون (المادة ٦٠ و ٦١ و ٦٢) الأحوال التى يعاقب فيها الموظف بالحرمان من معاشه او مكافأته ، حتى بعد قيد المعاش وتسوية المكافأة وهى :

---

(١) يبتدىء هذا الميعاد من اليوم الذي يفقد فيه الموظف حقه في المرتب . وبالنسبة للارامل والايتام من اليوم التالى لوفاة الموظف أو صاحب المعاش . وبالنسبة للموظفين المحالين الي مجالس التأديب من تاريخ الحكم الصادر بشأن حقوقهم في المعاش

اولا ـ الحكم عليه فى جناية

ثانيا ـ الحكم عليه فى تزوير او اختلاس او غدر او سلب الاموال بالاحتيال او نصب او خيانة فى الامانة

ثالثا — العزل بالكيفية المنصوص عليها فى القوانين واللوائح [1] ، والذى يقرر حرمان الموظف من معاشه كله او بعضه بسبب العزل هو مجلس التأديب المختص

رابعاً — الاستقالة [2]

ولا يفوتنا قبل ان نختم هذ المبحث ان نشير الى نقطتين قانونيتين : الأولى : ان المرتبات والمعاشات والمكافآت لايجوز التنازل عنها ولا توقيع الحجز عليها الا لسداد مايكون مطلوبا للحكومة بسبب مايتعلق بأداء الوظيفة او لوفاء نفقة محكوم بها من جهة الاختصاص ، وفى كلتا الحالتين لايتجاوز مقدار مايحجز ربع المرتب او المعاش او المكافأة . (راجع القانون نمرة ١٧ لسنة ١٩١٨) . والثانية : انه علاوة على انواع المعاش الستة التى ذكرناها فان لمجلس الوزراء « ان يقرر بناء على اقتراح وزير المالية ولأسباب يكون تقديرها موكولا الى المجلس منح معاشات خاصة ، او زيادات معاشات او مكافآت خاصة ، للموظفين والمستخدمين المحالين على المعاش ، اوالذين يفصلون من خدمة الحكومة ، او لعائلات من يتوفى من اؤلئك الموظفين اوالمستخدمين قبل فصلهم من الخدمة او احالتهم على المعاش او بعد ذلك » [3]

---

(١) اذا أعيد الموظف المعزول بهذه الكيفية فمدد خدمته السابقة لاتحسب فى تسوية المعاش أو المكافأة (المادة ٦١ فقرة رابعة)

(٢) اذا احيل الموظف المستعفي فمدة خدمته السابقة على استعفائه تحسب له في المعاش أو المكافأة (المادة ٦٢ فقرة ثانية)

ويحسب مشروع المالية السالف الاشارة اليه يكون للموظف المستقيل بعد مدة معينة حق في بعض معاشه

(٣) المادة ١٢ من قانون ١٩٠٩ معدلة بقانون ٣٤ سنة ١٩٢٢

٣ — مخصصات رئيس الدولة

أساليب تحديدها

يحدد أجر رئيس الدولة على ثلاث أساليب: (الأول) تخصيص أموال معينة له ينفق من ريعها على ذاته وعلى خاصته، وهذا كان الأسلوب السائد فى العصور القديمة. (الثانى) تخصيص بعض الايرادات العامة لرئيس الدولة ينفق مما تفيئه كل عام. وهذا هو الأسلوب الذى كان متبعا فى انجلترا الى عهد غير بعيد. (الثالث) ربط مرتب سنوى ثابت liste civile [1] يؤدى منه رئيس الدولة تكاليف منصبه. وهذا هو النظام السائد الآن فى غالب الدول مع اختلاف بينها فى كيفية تحديد هذا المرتب. فمنها ماتحدد مرتب رئيس الدولة دفعة واحدة عند توليه المنصب ثم لاتملك بعد ذلك تعديل هذا المقدار بالزيادة أو النقصان وهذا هو النظام الامريكى: ومنها ماتحدد هذا المرتب بقانون ويملك البرلمان أن يعدل مقداره زيادة أو نقصانا بقانون آخر، وهذاهو النظام المتبع فى انجلترا وبلجيكا وايطاليا على السواء. ومنها مايجعل للبرلمان تحديد هذا المرتب كل عام فى الوقت الذى يقرر فيه كافة نفقات الدولة

أما النظام المصرى فهو مزيج من النظام الامريكى والنظام الفرنسى. فأن مخصصات الملك قد حددها الدستور فلا يملك البرلمان بقانون عادى تعديلها بالزيادة أو النقصان، اما نفقات ديوان الملك فيقررها البرلمان كل عام عند نظره فى مصروفات الدولة

وقد شوهد أن المخصصات التى ترتب للملوك تكون أجزل من مخصصات رؤساء الجمهوريات. وهذا يرجع الى ما للملوك من تقاليد عريقة ومكانة اجتماعية ممتازة وعادات أرستقراطية، وإلى أن الملوك يفرض بجانب مخصصاتهم مرتبات للأسرة المالكة أمراء وأميرات. أما فى الدول الجمهوريه فأن مرتب رئيس الجمهورية يكاد يكون فى حكم مرتب أى موظف عمومى [2] وبعض الجمهوريات تفصل هذه المخصصات الى ثلاث عناصر: مرتب خاص للرئيس، ونفقات بيت

---

(١) سيأتى شرح أصل هذا الاصلاح في سياق الكلام على مخصصات الملك في انجلترا

(٢) جيز Cours des Finances طبعه ١٩٢٢ الجزء الاول ص ١٤٢

الرئاسة ، ونفقات التمثيل والسفر

ولننظر فى بعض الدول الى تطور نظام مخصصات رئيس الدولة :

النظام الانجليزي

فى العهد النورمندى كان الملوك ينفقون من ريع أراضى التاج ومما تؤتيهم لخزائنهم بعض الأيرادات التى كانت تسمى « ايرادات التاج الوراثية » كالضرائب الجمركية . وكان جنوح الملوك الى التبذير يدفعهم الى بيع اراضى التاج بثمن بخس ، وبالرغم من تدخل البرلمان من وقت لآخر لألغاء هذه البيوع السفيهة بدد الملوك الجانب الأكبر من أراضى التاج حتى لم يكن ريع مابقى منها فى عهد (ويليم الثالث) ليزيد عن ستة آلاف جنيه . فلما هبت ثورة سنة ١٦٨٨ عدل البرلمان عن هذا النظام الى نظام « القائمة المدنية » Civil list فجعل للملك مبلغا معينا وحدد له وجوه الأنفاق : وهى نفقات الملك وبلاطه ، ونفقات المصالح المدنية . ثم حرم على الملك التصرف فى أراضى التاج وفى الأيرادات الوراثية وجعل ريعهما من موارد « القائمة المدنية » فأذا لم تكفيا أقر البرلمان التكملة اللازمة لسداد تكاليف الملك وبلاطه والمصالح المدنية. وفى خلال القرن الثامن عشر تنازل الملك جورج الثالث عندتوليته عن « ايرادات التاج الوراثية » وقرر البرلمان فى نظيرها للملك مبلغا سنويا . وهذه هى السنّة التى جرى عليها العمل الى اليوم . غير أنه فى عهد ويليم الرابع فصلت اعتمادات المصالح المدنية من مخصصات الملك التى أصبحت منذذلك الحين قاصرة على : مرتب الملك، مرتبات موظفى ديوان الملك ، نفقات ديوان الملك ، مصالح خاصة . وبالرغم من هذا الانفصال احتفظت مخصصات الملك بتسمية « القائمة المدنية » الى اليوم ونقلت الدول الأخرى عن انجلترا هذا الاصطلاح .

وبلغت « القائمة المدنية فى نهاية عهد الملكة فكتوريا ٣٨٥٫٠٠٠ جنيه ، وعند تولية ادوار السابع زيدت [١] الى ٤٧٠٫٠٠٠ جنيه وظل على هذا القدر

(١) وقال وزير المالية في ذلك الحين في تبرير هـذه الزيادة مخاطباً البرلمان « لا تنسوا ان الملك ليس فقط ملكا علي بريطانيا العظمي بل هو أيضاً عاهل امبراطورية عالمية ، وان شعب انجلترا وشعوب هذه الامبراطورية يريدون بلاطاً فخماً مع اجتناب الاسراف »

الى سنة ١٩١٣ — ١٩١٤ حيث كانت مصروفات الدولة نحو مائتى مليون جنيه [١] أى أن نسبة مخصصات الملك الى مصروفات الدولة كانت كجزء واحد من اربعمائة جزء [٢]

النظام الفرنسي

وفى فرنسا قبل الثورة كان للملك بما له من السيادة المطلقة ان يتصرف فى كافة ايرادات الدولة ، ينفق منها على ذاته وخاصته والمصالح العمومية على السواء وبقى المزج بين مالية الملك ومالية الدولة طوال العهد القديم . الا انه منذ بداية القرن الرابع عشر ظهرت قاعدة قانونية تحرم على الملك التصرف فى أراضى التاج domaine de la Couronne حتى لا يؤدى أسراف الملوك فى بيعها إلى الاكثار من الضرائب لسداد نفقات الدولة

فلما هبت ثورة ١٧٨٩ بدأ التمييز بين مالية الملك والمالية العامة ، وترتب على هذا التمييز ضرورة فرض مخصصات لرئيس الدولة . وتفاوتت الأساليب التى اتبعت فى تحديد هـذه المخصصات : فلما كان رئيس الدولة ملكا وأمبراطوراً جعلت له « قائمة مدنيـة » liste civile تحدد له مدة ولايته . فلما صار رئيس جمهورية جعل له مرتب محدود traitement fixe يحدد كل عام فى جملة نفقات الدولة ، ويعلى على هذا المرتب نفقات بيت الرئاسة ونفقات التمثيل والانتقال [٣] واذا اقتضى الامر سفر رئيس الجمهورية الى مملـكة أجنبيـة فان البرلمان يفتح

---

(١) انظر Taxation : G. Armitage Smith طبعة سنة ١٩٢٢ ص ١٩٠

(٢) وبعد الحرب أراد الملك تخفيض مخصصاته كي يعطي لشعبه وحكومته المثل الحسن في الاقتصاد ولـكن البرلمان رفض أن يصادق علي هذا التخفيض (جيز ص ١٤٤)

(٣) في ميزانية سنة ١٩٢٠ قدر لمرتب رئيس الجمهورية مبلغ ٦٠٠،٠٠٠ فرنك ولنفقات بيت الرئاسة ٧٠٠،٠٠٠ فرنك ومثلها لنفقات التمثيل والانتقال فيكون مجموع مخصصات الرئيس مليونين تماماً من ميزانية المصروفات البالغة ٢٥ الف مليون من الفرنكات أي بنسبة جزء واحد من الف ومائتين وخمسين جزءا . ويلاحظ في تفصيل مخصصات الرئيس الي هذه العناصر الثلاثة ان ضريبة الايراد لا تقع الا علي المرتب وحده دون نفقات بيت الرئاسة ونفقات التمثيل لانهما ليسا دخلا بالمعني المالي

اعتماداً خاصاً لسداد ما تستلزمه هذه الرحلة الاستثنائية من نفقات

النظام الايطالي

وتتبع ايطاليا نظام القائمة المدنية على النمط الانجليزى . فالمادة ٢٠ من الدستور تقرر ان الملك له (أولا) أملاكه الخاصة يتصرف فيها كيف يشاء مع أعفائه من القيود القانونية الموضوعة على تصرفات الافراد بالنسبة للوصية والميراث ، (ثانياً) له الانتفاع باملاك التاج وهى الأموال المنقولة والثابتة (كالقصور والرياض وما يلحق بها) التى تخصص بقانون لمنفعة الملك مع بقاء ملكيتها للدولة، (ثالثاً) له «القائمة المدنية» مبلغ سنوى تدفعه الخزانة للملك ويحدده أول برلمان ينعقد بعد جلوس الملك على العرش[1]، ويقوم بادارة القائمة المدنية وزير يسمى « وزير البلاط » ومدير يسمى « مدير القصر » ويتدخل فى فى تعيينهما مجلس الوزراء ، ويراقب هذه الادارة مجلس النواب

النظام الامريكى

أما مخصصات رئيس جمهورية الولايات المتحدة فتنحصر فى مبلغ يدفع اليه فى مواقيت معينة وتحدد جملته فى بداية انتخابه للرياسة بقانون يصدره مؤتمر المجلسين Congress ثم لا يملك المؤتمر بعد ذلك تعديل هذا القانون أو إنقاص هذا المبلغ أو الزيادة فيه ، كما لا تملك ولاية منفردة ـ أو اتحاد الولايات جميعاً ـ ان تقرر للرئيس أى علاوة على هذا المرتب . والغرض من هذه الأحكام هو ضمان استقلال الرئيس عن تأثير مؤتمر الاتحاد أو اغراء مجالس الولايات

النظام المصري

أما النظام المصرى فهو كما قلنا مزيج من النظام الامريكى والنظام الفرنسى فمشابهته للنظام الامريكى تبدو فى ان الدستور (المادة ١٦١) قد حدد مخصصات الملك ، وكذا مخصصات البيت المالك . وحرم على البرلمان ان يتناول هذه المخصصات بتعديل أو نقصان — اللهم الا بالزيادة فانه يملك ان يزيدها بقرار منه بخلاف النظام الانجليزى حيث يستطيع البرلمان، كما حدد مخصصات الملك بقانون،

---

(١) حدد للملك الحالي أربعة عشر مليون ليرة وصار انقاصها في سنة ١٩٢٠ بناء على طلب الملك نفسه الى أحد عشر مليونا

ان يعدلها زيادة أو نقصاناً بقانون آخر . ووجه المشابهة للنظام الفرنسى هو ان مصروفات ديوان الملك يحددها البرلمان كل عام عند نظره فى مصروفات الدولة[1]

٤ — مكافأة النواب

مكافأة أعضاء المجالس التشريعية مسألة ماليـة تخضع فى حلها لاعتبارات سياسية واجتماعية خطيرة . فحلها يختلف أولا بحسب المهمة المعهود بها لهذه المجالس ، وثانياً بحسب شروط انتخاب أعضائها :

مهمة المجالس

ففى الأقطار التى تنعقد مجالسها التشريعية فى فترات متباعدة يكون أسلوب الأجر — ان أخذت بمبدأ الأجر — هو المياومة أو عدد أدوار الانعقاد ، أما الأقطار التى تنعقد مجالسها التشريعية على صورة دائمة مستمرة فأسلوب الأجر يكون تحديد مرتب ثابت للنائب الذى يصبح موظفـاً عمومياً — بالمعنى الواسع لهذا الاصطلاح — فهو كأى موظف آخر فرد يؤدى خدمة عامة بانتظام واطراد ويكرس لها الجانب الاكبر من نشاطه وجهوده

شروط الانتخاب

وشروط انتخاب الأعضاء تؤثر كثيراً فى الاخـذ بمبدأ المكافأة أو مبدأ المجّان : فالدول التى تجعل من شروط العضوية حيازة قدر معلوم من الثروة تنبذ مبدأ الأجر لانه يتعارض بعض الشىء مع اشتراط الثروة . كما ان مبدأ المجّان يفضى بطريق غير مباشر الى جعل الثروة شرطاً فى العضوية حتى ولو لم ينص القانون على اشتراطها

كمية المكافأة

أما كمية مكافأة النواب فتختلف بحسب ما للأنظمة السياسية فى الدولة من صبغة أرستقراطية أو ديمقراطية:

---

(١) في ميزانية المصروفات عن سنة ١٩٢٦—١٩٢٧ اعتمد البرلمان لنفقات جلالة الملك مبلغ ٦٩٩ر٦٢٩ جنيها عـدا مصروفات أخري خاصة بالديوان ولم تدرج في ميزانيته .وأدرجت في ميزانيات المصالح الاخري (وزارة المالية «المطبعة الاميرية » — الداخلية «البوليس»—المعاشات) وبلغت ١٩٧١ر١٧ جنيها فاذا أضفنا مخصصات جلالة الملك كما حددها الدستور ٠٠٠ر١٥٠ ومرتبات أعضاء البيت المالكي ٥١٢ر١١١ كان مجموع القائمة المدنية ١٧٢ر٩٠٩ جنيها مصريا

فالمجّان هو الوسيلة الى إقصاء كل من ليسوا من ذوى الغنى واليسار عن المجالس النيابية ، وبذلك يتعذر على العمال ان ينيبوا عنهم نواباً منهم يمثلونهم فى المجلس الا اذا اكتتبوا جميعاً للقيام بنفقات نائبهم . ومتى دفع العمال أجر نائبهم طمحت نقاباتهم الى السيطرة على حركته وهدم استقلاله ، (١) فلا يصبح النائب نائباً عن الامة بل نائباً عن مصالح معينة ، وليس فى ذلك غنم للدولة

والافراط فى الأجر يذكى الطمع فى الكراسى النيابية التى يشغف بها أدعياء السياسة للحصول على ميرها . وهذه فتنة غير ضرورية ، ففى منصب النيابة كرامة كافيـة لاجتذاب العقول الراجحة . أما الأجر الطفيف فهو اغراء بالارتشاء ، فضعف الطبيعة البشرية أمر مسلم به ولا يمكن انكاره اذ هو حاصل فى كل دولة بدرجات وأساليب مختلفة ، وان كانت حجب الرياء قـد تستره عن الأنظار . فالواجب اذن هو إنقاص هـذا الخطر الى الحد الأدنى بمنع كل المعاذير الى الضعف والزلل .

من يدفع المكافأة

وهل يحسن فرض مكافأة النائب على دائرته الانتخابية أو على الخزانة القومية؟ الأجماع الآن على أفضلية الطريقة الثانية لان النائب لا ينوب عن دائرته بل عن الامة جميعاً

من يحدد مقدارها

ومبلغ مكافأة النواب يحدده المجلس النيابى نفسه ، ولا مندوحة عن ذلك لضمان استقلال السلطة التشريعية . على ان هذا الحق طالما أساءت المجالس النيابية استعماله فتعمد غداة الانتخابات العامة الى مضاعفة مبلغ المكافأة . لذلك اقتُرح لاتقاء هذا العبث وتحقيق رقابة الرأى العام أما ان يُستفتى الشعب فى كل تعديل يراد إدخاله على مبلغ المكافأة referendum وأما ان لا يقرر المجلس من تلقاء نفسه هذا التعديل الا فى السنة السابقة على الانتخاب العام . على ان كلا الحلين لا يخلو من هذه السيئة اذ يخشى ان تحوم الانتخابات العامة حول هذه النقطة فيترتب على ذلك نجاح الطقبات الغنية التى تهزم الطبقات الفقيرة فى هذا المضمار .

ولعل خير تدبير لهذه المشكلة هو اشتراط أغلبية معينة (كثلثي المجلس أو ثلاثة أرباعه) لأجراء أي تعديل في مبلغ المكافأة النيابية

نفقات الانتخاب

بقيت مسألة أخيرة تتصل بمكافأة النواب وهي نفقات الانتخاب. كل الدول الى هذا الوقت الحاضر جعلت هذه النفقات على من يتصدى للنيابة غير انه من الواضح ان نتيجة ذلك هي محاباة الطبقة الغنية التي لا تلاقي — كما تلاقي الطبقة الفقيرة — في تكاليف الانتخاب عقبة كؤوداً تحول بينها وبين كراسي النيابة. لذلك رأت بعض الدول كانجلترا لمداواة هذا التفاوت الجائر في المقدرة المالية بين المتقدمين للنيابة ان تضع حداً أقصى لنفقات الانتخاب فلا يصح تجاوزه بحال من الأحوال والا بطل الانتخاب [1]

كما ان تكليف الخزانة العامة ان تتكفل بنفقات الانتخاب وما يستلزمه من طبع واعلان ونشر ليس من الأعباء التي ألفها الرأي العام أو ينتظر رضاه بها. وان كان قد ألف ان يرى الخزانة العامة تتكفل بنفقات امتحانات المباراة التي تعقدها الحكومة من حين لآخر بين المتنافسين لوظائفها العامة

ولعل الأصلاح الديمقراطي في الأجيال المقبلة ينتهي الى أعفاء المتنافسين في النيابة من تكاليف هذه المنافسة كلها أو جلها. وقد وصل الآن في بعض الدول الى اعفائهم من تكاليف البريد وأعفاء أعلاناتهم من رسوم الأعلان ووضع المباني العامة تحت تصرفهم بلا مقابل لأغراضهم الخطابية

تطور المكافأة النيابية

هذا وللمكافأة النيابية تاريخ يهمنا ان نتتبع أدواره بايجاز وتعميم: فقد مرت المكافأة النيابية في أطوار ثلاث:

الطور الاول

في الطور الاول كان الناخبون يتكفلون بنفقات سفر نوابهم الى عاصمة الدولة ونفقات مقامهم فيها ؛ فالنيابة كانت تعتبر وكالة بالمعنى القانوني — الموكل هو الدائرة الانتخابية ، والوكيل هو النائب — وكان من الطبيعي اذن ان يدفع

---

(١) راجع في تفصيل ذلك العلامة Lowell في كتابه Government of England الجزء الاول ص ٢١٩ وما يليها

الموكل الى وكيله النفقات التى يستلزمها أداء الوكالة ، وترتب على ذلك كراهية الجماهير لدعوة المجالس النيابية للانعقاد لما يتلو هذه الدعوة من المغارم

الطور الثانى

وفى الطور الثانى نشأت عادة التجاوز عن المطالبة بهذه التكاليف، خلقها النواب أنفسهم لاجتذاب الناخبين الى خطيرتهم، فكان المرشح يقطع على نفسه لاهل دائرته عهداً بان لا يطالبهم بأجر عن نيابته . حتى اذا جاء القرن الثامن عشر كانت مجانية الكراسى النيابية فى انجلترا قاعدة مرعية . وحاول الفقهاء بعد رسوخ هذه العادة أن يضعوا لها تفسيراً نظرياً فقالوا ان واجب النائب ان يكون عفيفاً ومن العفة ان لا يؤجر على عمله ، وان الحرص على الأجر يتنافى مع استقلال الرأى ، وان النيابة فرض كفاية لا فرض عين ، الى آخر ما قالوا فى هذا المعنى . والحق ان المجانيــة لم تكن الا ستاراً أخفى وراءه حرص الطبقات الموسرة على أقصاء الطبقات الفقيرة عن مقاعد البرلمان

الطور الثالث

وجاء الطور الثالث بانفجار الثورة الفرنسية التى قررت عكس هذه القاعدة ففرضت للنواب أجرا تدفعه اليهم الامة ، تحقيقا لمبدأ المساواة بين جميع الافراد غنيهم وفقيرهم فى تولى الوظائف العامة، وضمانا لحرية الدوائر الانتخابية فى انتخاب من حاز ثقة الاهلين به سواء كان غنيا أو فقيرا ، وأخيرا تطبيقا للمبدأ الذى يقرر ان النائب لا ينوب عن دائرته فحسب بل عن أفراد الأمة جميعا . وسرى هذا المبدأ تدريجا الى الدول الاخرى بالرغم من مقاومة الطبقة الأرستقراطية من جانب ، ومقاومة الرأى العام الذى أضله قادته من جانب آخر

غير أن قاعدة المكافأة النيابية وان سادت بالنسبة لأعضاء المجلس الأدنى (مجلس النواب) فى كل الدول الا انها مازالت غير مرعية بالنسبة لأعضاء المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) فى دول كثيرة كانجلترا ، وبلجيكا ، والدول الالمانية قبل ثورة سنة ١٩١٨ .

المكافآت الوطنية والمنح السياسية

بين المصروفات العامة فى بعض الدول تجد مبالغ مرتبة لبعض الأفراد اما لانهم أدوا خدمات جليلة للوطن récompenses nationales أو لأنهم قاموا بخدمات سياسية من نوع معين Allocaticns d'ordre politique

فالنوع الأول لاحرج عليه ولاجدال فى تبريره .وامتازت انجلترا بين الدول بعنايتها بهذا الامر وسخائها فيه ، فهى لاتكتفى برفع رجالها النابغين من قواد ووزراء وساسة وعلماء الى مرتبة الاشراف بل تجزل لهم العطاء وتجرى عليهم لرزق الوفير [(١)]

اما فى فرنسا فليس للمكافآت الماليةهذا الشأن ، فهى لاتقررها الافى النادر واذا قررتها كانت دائما ضئيلة القيمة [(٢)] لاتتجاوز بضعة آلاف من الفرنكات ترتب للشخص المكافأ مدى حياته . وقد استعاضت عن المنح المالية بشارات التشريف وأوسمة الفخار (مثل la Legion d' honneur) فهذه أبخس ثمنا ولكنها اكثر ابتذالا وشططا

---

(١) فمثلا فى ٣١ يوليه ١٩٠١ قرر البرلمان للقائد (لورد روبرتس) منحة قدرها مائة الف جنيه مكافأة له على جهوده في حرب أفريقا الجنوبية ، وفي ٥ يونيه ١٨٩٩ قرر للورد كتشنر بعد حملة السودان مكافأة قدرها ثلاثون الف جنيه ، وفي ١٨ يونيه ١٩٠٢ أضاف له البرلمان مكافأة أخري علي خدماته في حرب جنوب أفريقا قدرها خمسون الف جنيه . وبعد الحرب الكبري ١٩١٤ ــ ١٩١٨ قرر البرلمان مكافآت جزلة لكثير من قواد البر والبحر . وفي ٢١ يونيه ١٩٠١ قرر مجلس النواب لرئيسه المتقاعد (مستر جللي الذي جعله الملك فيكونت سابي) معاشا سنوياً قدره أربعة آلاف جنيه . كما ان الوزراء السابقين يرتب لهم معاشات سياسية مهما كان مبلغ ثروتهم الخاصة طبقا لقانون المعاشات السياسية Political Pensions Act الصادر في سنة ١٨٦٩

(٢) فالعالم الكبير Pasteur رتبت له عمري قدرها خمس وعشرون الف فرنك ، والمكتشف الشهير de Brazza رتبت له عمرى قدرها اثنا عشر الف فرنك ، وبعد الحرب الكبري رفع كبار القواد الي رتبة الماريشاليه ولكن لم يصحب هذا اللقب أي مكافأة مالية

أما المنح السياسية لخدمات معينة فترتبها بعض الدول للذين ساعدوا على تأييد نظام الحكم القائم فى الدولة (فى الولايات المتحدة لأبطال الحرب المدنية وذرياتهم) ، كما أن الدول الملكية فى الأجيال الماضية كانت تعنى بترتيبها لبعض الاسر الرفيعة التى التفافها حول العرش يزيد فى أبهة التاج وروعة الملك .[1]

---

(١) انظر جيز ص ١٦٠

الفصل الثانى

أثمان أشياء وأدوات تبتاعها الدولة (١)

الجانب المالي والجانب القانونى ـ المسائل المالية ـ المسألة الاولي : المفاضلة بين ترك المصالح عمل لسداد حاجتها مستقلة منعزلة أحداها عن الأخري أو ايجاد أدارة موحدة لحاجات المصالح جميعاً ـ التمييز بين الأشغال العامة والتوريدات ـ ميزة النظام الانجليزي ـ المسألة الثانية : المفاضلة بين كيفيات التنفيذ ، بواسطة الحكومة أو بواسطة العمل الحر ، وبين أساليب تحديد الثمن ، في زمن السلم وفي زمن الحرب ـ المسألة الثالثة : كيفية اختيار المقاولين والموردين ، بالمناقصة أو بالممارسة ، النظم المتبعة في فرنسا وايطاليا وانجلترا ومصر ـ المسألة الرابعة : عقود الأشغال العامة والتوريدات.

كما تفتقر الدولة الى عمال personnel ينجزون المرافق المنوطة بها ، وترتب لهم مختلف الأجور ، كذلك تفتقر الى أداة matèriel يستخدمها هؤلاء العمال فى إنجاز هذه المرافق ، وتخصص لاقتنائها شطرا كبيرا من دخلها كل عام تنفقه اما فى مباشرة أشغال عامة (٢) أو فى توريد مايسد حاجة المصالح المختلفة من الاستهلاك اليومى. وهذا الاتفاق يتناول مسائل عديدة أكثرها ذات صبغة مالية

الجانب المالي

١ — فأولى تلك المسائل هى التنظيم الادارى . فالحكومات من هذا الأمر بين خطتين: اماان تعهد لكل مصلحة عمومية على حدة ان تحضّر وتنفذ مشروعاتها الخاصة بانشاء المبانى والسهر على تعميرها وصيانتها ، والتعاقد على توريد كل ماتحتاجه من مختلف الأمتعة والمهمات ، واما أن تركز كل هذه الأعمال فى أدارة واحدة تتولى تنفيذ ماتحتاجه المصالح العمومية من أشغال وتوريدات

٢ — وسواء اتبعت الحكومة خطة استقلال المصالح فى أشغالها وتوريداتها

(١) راجع جيز Jèze الجزء الاول ص ١٦١ وما يليها

(٢) اصطلاح « الاشغال العمومية » travaux publics ينصرف في فرنسا وفي مصر الي الأشغال ذات المنفعة العامة ، المتعلقة بعقار ، بواسطة الأدارة أو لحسابها . وكل ماعدا هذا يعتبر « توريدات » fournitures

أو خطة التركيز فهناك مسألة ثانية : وهى المفاضلة من الوجهة المالية بين تكليف المصالح العمومية نفسها — أى بواسطة موظفيها وعمالها — صنع كل مايعوزها من مهمات وتشييد كل ماتحتاج اليه من المبانى ومختلف الأشغال العامة ، وبين أن تقصر نشاطها على شراء المهمات واستئجار المقاولين لتشييد المبانى والأشغال

٣ — واذا آثرت الحكومة التعاقد مع مقاولين وموردين فأنه يتعين من الوجهة المالية الوقوف على أفضل وسيلة لتخيرهم ، وأفضل الأساليب فى تحديد أجورهم ، بحيث يستطاع الحصول على أجود صنف فى أقل نفقة

٤ — وأخيراً يتعين الوقوف على النتائج المالية التى قد تترتب على شروط جرى العرف بتدوينها فى عقود الأدارة مع المقاولين والموردين

هذا عن الجانب المالى .

الجانب القانونى

أما الجانب القانونى فهذا من مباحث القانون الأدارى . ففى بعض الدول كفرنسا يميزون بين عقود الاشغال العمومية marchés de travaux publics لاعقود التوريدات marchés de fournitures فهذان الصنفان يشتركان فى بعض الأحكام ويختلفان فى أحكام اخرى . فهما يشتركان أولا فى اختصاص المحاكم الأدارية بالنظر فى المنازعات التى تقع بين الأدارة والمقاولين ، وثانيا فى أن للادارة الحق بعد التعاقد فى اتخاذ قرارات من جانب واحد décisions unilatérales لا تتوقف صحتها على رضا الطرف الآخر (الموردين والمقاولين) ، ولهؤلاء أن يتظلموا إذا حاق بهم ضرر الى المحاكم الأدارية

أما وجه الاختلاف فهو أنه فى حالة عقود الأشغال العمومية أجاز القانون القائمين بها اختصاصات واسعة النطاق كالاحتلال المؤقت ونزع الملكية ،[1] وهذه الاختصاصات لا توجد فى حاله عقود التوريدات

---

(١) قانون نمرة ٥ لسنة ١٩٠٧ (وقانون نمرة ٢٧ لسنة ١٩٠٦ للاجانب) ، والمواد ٢٢ الي ٢٦ من القانون المذكور تبين أحكام الاحتلال المؤقت

المسألة الاولى

المسألة الاولى : الاستقلال أو التركيز ؟

فحص هذه المسألة يستلزم التمييز بين الأشغال العامة من جانب والتوريدات من جانب آخر :

—١— الاشغال العامة

١ — الأشغال العامة

المصالح العمومية تفتقر فى إنجاز المرافق المنوطة بها الى أبنية من كل نوع ومنشآت شتى تشيدها ثم تواليها بالصيانة والتعمير ، وتمدها بكل مايتصل بها من أثاث ومتاع منقول . وقد عمدت الدول فى سداد حاجاتها من ذلك الى أساليب مختلفة ثلاث تدور حول مبدأ الاستقلال أو التركيز :

انجلترا

فنها كانجلترا ما جمعت كل ما يتعلق بالأبنية وسائر الأشغال العامة فى إدارة واحدة تتولى تحضير المشروعات وطلب الاعتمادات وأدارة الأعمال وإبرام العقود وتوريد الأدوات . وميزة هذا التوحيد هى تمكين الحكومة من اتخاذ نمط ثابت — بروجرام مطرد — لمباشرة الأشغال العامة من جانب ومشتريات الدولة من جانب آخر ، وإيجاد رقابة على النوعين رقابة حازمة بصيرة ، والحصول فى كل هذا على أحسن شروط من المقاولين والتجار

ويميزون فى انجلترا بين نوعين من المبانى : المبانى العسكرية والمبانى المدنية فالأولى سواء كانت خاصة بجيش البر أو جيش البحر لا تعنى بها الا الأدارة الحربية فهى وحدها المختصة بكل شؤونها نظراً لما لهذه الأعمال من طبيعة فنية خاصة وتترك الوزارة لهذه الأدارة حرية العمل مطلقة ، ومتى أقرت الوزارة مشروعاتها عرضتها على البرلمان الذى يعتمدها بلا معارضة أو تعديل

ادارة المبانى والاشغال العامة

أما الثانية — المبانى المدنية — فتوجد لأجلها مصلحة عمومية مستقلة تسمى (ادارة المبانى والاشغال العامة) Office of Works and Public Buildings منوط بها النظر فى كل ما يتعلق بالمبانى اللازمة للمصالح المدنية سواء فى انجلترا أو فى الخارج (المبانى السياسية والقنصلية) وكل أنواع الاشغال العامة كأشغال الطرق والموانى . فهى التى ترسم البناء وتقوم بتشييده وتبرم العقود مع المقاولين

وتشرف على تنفيذها ، وكلما احتاجت احدى المصالح الى بناء عرضت الأمر على هذه لادارة التي اذا صادقت عليه طلبت الى البرلمان فتح اعتماد له، واذا أجابها البرلمان الى ماطلبت جعل الاعتماد باسمها لا باسم المصلحة المنشأ لأجلها البناء. وهذه الأدارة هي التي تتولى بعد البناء إصلاحه وصيانته وتعميره ، وتستأجر الأبنية اللازمة للمصالح العمومية اذا زادت قيمة الاجارة عن مبلغ معين ، وتكون هي المسئولة عن ذلك أمام البرلمان لا المصلحة طالبة التأجير ، وهي التي تشترى كل المهمات والأثاث والادوات اللازمة للمصالح، وتقوم بتخزينها وإمدادها بها حسب الاحتياج

وبالجملة فخاصة النظام الانجليزى هي التركيز التام فى إدارة موحّده لكل ماتحتاجه الدولة من توريدات وأبنية وأشغال عامة فيستطاع بفضل هذا التركيز والتوحيد وضع بروجرامات كاملة بصيرة والمضى فى إنفاذها باطراد واطمئنان[١]

الولايات المتحدة

فوضى الأشغال العامة

أما الولايات المتحدة فقد أصبحت مضرب المثل فى فوضى الأشغال العامة ، فكل مصلحة تباشر أشغالها مستقلة عن سائر المصالح الأخرى ، ولا يوجد أى تركيز بينهن يساعد على الاقتصاد فى الأتماق والتعاون فى العمل ، كما ان للسلطات العامة نزعات خاطئة تغريها بتبذير الأموال العامة فى المشروعات البنائية وما شاكلها من الأشغال الجسيمة

ولبيان ذلك ننظر فى الأدوار الأربعة التى تمر بها مشروعات الأشغال العامة فهى تبدأ بدور التصميم ترسمه المصلحة طالبة الانشاء ، ثم طلب الاعتماد من البرلمان ، ثم دور التنفيذ ، ثم دور الصيانة المستمرة . ففى الولايات المتحدة مشروعات كل المصالح — سواء ماكان منها خاصاً بالمصالح المدنية ، أو بالمصالح العسكرية (كالتحصينات وما يتصل بها من المشيدات) — تعرض على البرلمان كى يأذن بالاعتماد. وقد شوهد ان البرلمان فى الغالب يسترشد عند الأذن به لا بالصالح العام بل باعتبارات السياسة المحلية التى تعنى بارضاء الدائرة الانتخابية وذلك

(١) راجع Willoughby فى كتابه The Finacial Administration of Great Britain طبعة سنة ١٩١٧ ص ١٠٣ الى ص ١٩٧

بأنفاق أكبر مبلغ من الأموال العامة فيها . ولتسهيل الحصول على إذن المجلس بانفاق هذه الاموال فى دائرة معينة يتضامن الاعضاء فى تأييد بعضهم البعض وتبادل السخاء على دوائرهم الانتخابية، حتى لقد يحصل ان البرلمان يأذن بمشروعات بنائية لم تطلبها المصالح المختصة بل بالرغم من معارضتها الصارخة وتأكيدها عدم الحاجة اليها . فأذا بدأ دور التنفيذ ظهر عيب آخر : وهو تخصيص الاعتمادات وتحريم نقل الفائض من اعتماد مشروع الى مشروع آخر لا يكفيه اعتماده ، فيقف العمل فيه الى أن يأذن البرلمان باعتماد جديد بينما يعطل المبلغ الفائض من اعتماد المشروع الآخر

فرنسا :ـ

مزيج من الاستقلال والتركيز

اما فرنسا فلم تتبع نظام التركيز الا فى بعض الأشغال العامة ، وأما فى سائرها فتترك المصالح المختصة تستقل بمباشرة نميبها من هذه الأشغال . وهذا جر الى كل مساوئ الفوضى والتفكك ، حتى ليحصل أن بعض المصالح تتنافس فيما بينها للحصول على خدمات أحد المقاولين أو الموردين مما يرفع أجر هذا المقاول ويُغلي اثمان المشتريات

ويميزون فى فرنسا كما فى انجلترا بين الأشغال والمبانى العسكرية من جانب والأشغال والمبانى المدنية من جانب آخر . فالأولى تتولاها المصالح الحربية ويجرى البرلمان عليها رقابة نشيطة طوراً بلجانه الحربية وطوراً بمناقشاته العامة أما الثانية فبالنسبة للأشغال المدنية يوجد بعض التركيز اذ تتولى وزارة الاشغال العمومية انشاء هذه الاشغال وأصلاحها وصيانتها . وتطلب من البرلمان الاعتمادات اللازمة للانفاق عليها . وأما بالنسبة للمبانى المدنية فكل مصلحة تستقل بتولى مبانيها انشاءاً وتعميرا ، ولا قيد عليهن فى هذا الاستقلال الا وجوب عرض مشروعاتها مبدئيا على لجنة فنية استشارية ملحقة بوزارة المعارف والفنون[1] وهذا القيد قاصر على حالتى الانشاء والتعديل ، أما حالة الاصلاح ، وكذا توريد

---

(١) تسمي المجلس العام للمباني المدنية Le Conseil général de batiments Civils

اثاث المبانى والمنقولات المختلفة الملحقة بالعقار ، لحرية المصالح فى ذلك مطلقة، وكل تعمل منعزلة عن الاخرى متجاهلة وجودها وحاجاتهما المشتركة . ولعلاج هذه الحالة وما يترتب عليها من تفكك فى العمل وتبذير فى الأموال اقترح الاقتداء بالنظام الانجليزى فى تركيز كل مايختص بهذا المرفق فى ادارة موحدة[١]

مصر :ـ

أما الحكومة المصرية فقد اتبعت الى درجة كبيرة مبدأ التركيز فى تولى الأشغال العامة . انما الذى يتسع للنقد ـ وخاض فيه اصحاب الرأى فى هذا الامر هو أن هذه الادارة المركزة الموحدة ـ وزارة الأشغال العمومية ـ ينقصها أن تتخير سياسة رشيدة فى تنفيذ مشروعاتها على الوجه الاجزل نفعا للجمهور والأخف مؤونة على الخزانة ، وأن تسير على هذه السياسة المختارة باطّراد وثبات

وزارة الاشغال

ووزارة الاشغال المصرية تتولى كل « أشغال » الحكومة المركزيه ، [٢] وتمد بعونها الهيئات البلدية . وإداراتها الفنيـة هى « ادارة الرى » التى تقوم بانشاء الترع والمصارف وصيانتها وصيانة جسور النيل وأعمال الوقاية من الفيضان وانشاء القناطر وسائر أجهزة الرى وترميمها . و« مصلحة المبانى الاميرية » وتختص بأنشاء وصيانة مبانى الحكومة التابعة لكل الوزارات فى كل جهات القطر ، ويتعـين على رؤساء المصالح استشارة هذه المصلحة قبل تأجير أو شراء مبان لاشغالها بمصالح الحكومة [٣] ، ولا يجوز عمل اصلاحات أو تعديلات فى مبانى الحكومة الا بمعرفة مصلحة المبانى [٤]. و« مصلحة تنظيم القاهرة » التى تباشر كل الأشغال العامة المتعلقة بمدينة القاهرة وضـواحيها . و « مصلحة المجارى الرئيسية » التى تقوم بأشغال المجارى فى مدينة القاهرة ، وكذا فى المدن

---

(١) فى ميزانية سنة ١٩٢٦ ـ ١٩٢٧ بلغت تكاليف هذه « الاشـغال » من صيانة وانشاء ٥٣٥ر٩٠٠ر٣ جنيها مصريا فى باب المصروفات العمومية و ٣٢٠٢٥ر٥٩ جنيها مصريا فى باب الأعمال الجديدة ، هذا بخلاف باب المرتبات والماهيات البالغ اعتماده ٤١٤ر٢٣٦ر٩ جنيهاً مصريا

(٢) راجع جيز صفحة ١٦٧

(٣) راجع تعليمات وزارة المالية

(٤) راجع المادة ١٤ قسم ٤ من الفصل الثانى من القانون المالى

الأخرى على حساب خزاناتها البلدية فتحسب المصروفات عليها بمثابة « سفلة » و « القسم الميكانيكى » الذى يدير الورش الاميرية التى تقوم بكل مايلزم تقريبا لمصالح الحكومة من أشغال الحدادة والنجارة . و « ادارة الآثار المصرية » والاشغال التى تتولاها هى أعمال الحفر وصيانة الهياكل

وزارة المواصلات

وتقوم وزارة المواصلات من جانبها « بالأشغال » الخاصة بوسائط النقل : فصلحة « السكة الحديدية والتلغرافات والتليفونات » تقوم بأشغال المواصلات ومصلحة «الميانات والفنارات واشغال الموانئ » تقوم بأشغال الثغور، ومصلحة « الطرق الرئيسية والكبارى » تقوم بصيانة طرق معينة توصل بين المدن الشهيرة وانشاء مايلزم من الطرق عند الحاجة ، ومصلحة « الملاحة الداخلية » تتولى تحسين حالة الترع حتى تكون صالحة للملاحة والقيام بحركة النقل المائى للحكومة .

— ٢ — التوريدات

إيثار التركيز

٢ — التوريدات

مصالح الحكومة تحتاج علاوة على المهمات الخاصة بطبيعة عمل كل منها الى مهمات وأدوات اخرى متشابهة النوع ، كل المصالح فى الاحتياج اليها سواء: من ذلك أدوات المكاتب كالاوراق والسجلات والخرائط والآلات الكاتبة والأقلام والمحابر وهلم جرا ، وهذا النوع وحده يصل فى الدول الحديثة الى أرقام عالية . كما أنها ايضاً تشترك فى الاحتياج الى طبع المطبوعات تذيعها على الجماهير ـ كالمنشورات والتعليمات والبينات والاعلانات وهلم جرا ـ وهذا الصنف يتسع نطاقه كل يوم بقدر مايزداد الالتجاء الى العلانية فى الاعمال الحكومية فراراً من مساوئ المحاباة التى يساعد الخفاء على انمائها

وهنا كما فى الأشغال العامة تتبع الدول احدى خطتين : خطة التركيز فى ادارة واحدة تتولى توريد حاجات المصالح جميعاً ، أو استقلال كل مصلحة باستيراد ما تحتاج اليه . والأسباب التى أسلفناها فى إيثار نظام التركيز فى الأشغال العامة هى أيضاً التى تجعلنا نؤثره فى التوريدات . ويضاف الى ماقدمنا

ان التركيز يؤدى الى توحيد الأوراق الحكومية وجعلها على نمط متشابه ، مما يسهل انجاز الاعمال والقصد فى الوقت والنفقة

وتكاد تكون انجلترا بين الدول الأوروبية الدولة الوحيدة التى عملت بمبدأ التركيز فى مصلحة واحدة تتولى توريد حاجات المصالح الحكومية جميعاً . وهى المسماة Stationery Office أنشأها قانون الاصلاح الادارى فى سنة ١٧٨٢ (١)

والحكومة المصرية لها أيضاً « مطبعتها الاميرية » أنشأها المغفور له محمد على باشا فى سنة ١٨٢٠ وتتولى طبع الاستمارات والسجلات والتقارير ودفاتر الأيصالات وجميع المطبوعات التى تحتاج اليها مصالح الحكومة جميعاً

المسألة الثانية

المسألة الثانية : المفاضلة بين اساليب التنفيذ ، واساليب تحرير الثمن

للحكومة الخيار بين طريقتين فى تنفيذ أشغالها العامة : الأولى — ويسمونها بالفرنسية régie — تنحصر فى تولى الحكومة بواسطة موظفيها القيام بالعمل المطلوب ، فهى تشترى المواد اللازمة وتستأجر اليد العاملة وتدير حركة العمل . والطريقة الثانية entreprise هى ان تعهد الى أحد المقاولين أو الموردين تنفيذ العمل المراد تشييده أو توريد الأدوات اللازمة ، بالشروط التى تضعها الادارة فى نظير ثمن معين . والطريقة الأولى تكون على صورتين : فالموظف أو الموظفون المكلفون بتنفيذ العمل قد يرتب لهم أجر ثابت régie simple ، وهذا أسلوب بيروقراطى بحت ينبغى اجتنابه . او قد يرتب لهم أجر يتغير حسب أهمية العمل وحسب نتائجه régie intéressée

ويفضلون من الوجهة المالية الطريقة الثانية على الطريقة الأولى بصورتيها . فالطريقة الأولى يعيبها فى صورتها الأولى انها أسلوب بيروقراطى بحت ينطوى على كل مساوئ البيروقراطية ، فالموظف يتقاضى مرتبه الثابت سواء نجح العمل

(١) Administrative Reform Act 1782 الذي يرجع الفضل في وضعه الي Burke العالم السياسي الشهير

أو فشل ، وسواء أمسك فى الاتفاق أو أسرف . أما فى صورتها الثانية فأنه لاشك فى ان الموظف فى هذه الحالة يهمه اجادة العمل لأن أجره يختلف كثرة وقلة بقدر هذه الجودة ، غير انه يختلف أيضاً كثرة وقلة بحسب جسامة العمل، وجسامة العمل تقاس فى العادة بجسامة النفقات ، وهذا يغريه بالاسراف فى أجور العمال الذين يستخدمهم وفى أثمان الأدوات التى يبتاعها . بخلاف المقاول الذى يهمه ان يقلل بقدر الامكان فى تكاليف الانتاج كى يحصل على أكبر ربح فهو يقتصد فى أجور العمال وفى أثمان المواد وفى كافة مصروفات العمل . ومن جهة أخرى فان المقاول الذى طال مرانه على تنفيذ الأشغال العامة يكون أكثر دراية بسوق العمل وتقلباته وأعظم حذقاً فى استغلاله من موظفى الحكومة . يضاف الى ذلك انه فى حالة تولى الحكومات بنفسها للأشغال العامة يلاحظ أنها فى الغالب تقدم على مباشرة العمل قبل ان تقف على أقصى ما يتطلبه العمل من الاتفاق ، فاذا نفد الاعتماد الاول كفت عن موالاته حتى تحصل على اعتماد آخر، وهذا يؤدى الى البطء فى الانجاز . فضلا عن ان التغيير الذى قد يحدث فى القائمين بالعمل كثيراً ما يعقبه تغيير فى المناهج الاولى وتبذير للاموال

اعتبارات اقتصادية

كل هذه الاعتبارات جعلت أكثر الحكومات تؤثر تنفيذ أشغالها العامة بواسطة المقاولة الحرة enterprise على تنفيذها بالاساليب الديوانية régie ولا يوجد استثناء لهذه القاعدة الا حيث تقتضى ذلك سلامة المصالح القومية كأشغال الدفاع والتحصين والمصانع البحرية

اعتبارات سياسية

ويرى العلامة (جيز) ان هناك اعتبارات أخرى يجب التفكير فيها لاستيفاء المفاضلة بين هذين النظامين . ففى البلاد الديمقراطية شوهد أن تولى الحكومة بنفسها القيام بأشغالها العامة régie يصبح وسيلة الى التبذير الفاحش تحقيقاً لأغراض انتخابية ، فالنواب يتصيدون مؤيدين لهم بين عمال الحكومة وصناعها فهم لا يفتأون يطلبون زيادة أجورهم وإنقاص ساعات العمل والاكثار من أجازات

العطلة المأجورة والكف عن رفت الزائد منهم عن الحاجة ، حتى يصير عبء نفقاتهم لا يتناسب مع حاصل نفعهم[١]

بعض مساوىء المقاولة

على أن المقاولة الحرة l' enterprise من جهة أخرى ليست محققة الرخص ولا بريئة من المثالب . فقد شوهد فى بعض التوريدات كتشييد السفن البحرية وصناعة المواد الحربية ان كبار التجار المورّدين يتخالفون فيما بينهم ، ويشترون أقلام الصحافة التى تعمل على تسوىء الصناعة الحكومية ، حتى اذا كفت مصانع الحكومة عن منافستها استبدوا بتحديد الأسعار والتهموا الارباح الزاخرة . كما دلت التجارب على ان رؤساء المصالح يكونون فى الغالب أقل دراية بحال السوق وأسعاره وتقلباته من المقاولين الذين يتعاقدون معهم ، فهم لا يستطيعون أن يقفوا معهم موقف المساوم البصير ، فيخلبهم هؤلاء بلا عناء ويظفرون منهم بشروط تغبن الخزينة بقدر ما تحابى المقاول اللبق الخدوع . وأخيراً فان مراقبة المقاولين والمورّدين أمر من الدقة بمكان عظيم ، فهذه المراقبة يجب ان تكون مستمرة ، وان يقوم بها رجال لا تلعب بضمائرهم رشوة ولا يذهب الجشع بحرصهم على الصالح العام

وبالجملة فالعلامة (جيز) يرى فى كل من النظامين مساوىء شتى ، غير انه يرى فى نظام المقاولة الحرة أهون الشرين وأخف الضررين

أساليب تحديد الثمن

فاذا اختارت الحكومة نظام المقاولة الحرة وعهدت الى أحد المقاولين أو الموردين تنفيذ بعض أشغالها العامة ، أو القيام ببعض توريداتها ، فانها تسلك فى تحديد الثمن الذى تدفعه اليه احدى طرائق ثلاث :

الطريقة الاولى : تحدد الادارة ثمناً معيناً prix fixe لا يقبل الزيادة ولا

---

(١) وهذه هي الحالة التى تشكو منها فرنسا بشأن عمال وزارة الحربية (جيز ص١٧٣)، وانجلترا بشأن عمال المصانع البحرية Lowell حكومة انجلترا الجزء الاول و Sibert في مجلة القانون العام سنة ١٩٧١ : Situation Juridique des fonctionnaires anglais ص ٢٥٠ وما يليها)

النقصان مهما طرأ من الطوارئ أو تغيرت الظروف الأولى ، وتقدر هذا الثمن على أساس تكاليف الانتاج ، التي يستعان على معرفتها بتحقيق تقوم به المصلحة المختصة أو بالاطلاع على الأسعار الجارية حسب طبيعة الشغل أو المواد المورّدة وهذه خير الطرائق[١]

الطريقة الثانية: تحدد الادارة ثمناً قابلاً للتغيير زيادة أو نقصاناً prix variable ثم تجري تعديله أثناء العمل كلما طرأ ما يستدعي هـذا التعديل . فهي تتفق مع المقاول في البداية على ثمن مؤقت prix provisoire يجوز لها تعديله أثناء العمل أو في نهايته اذا طرأ ما يبرر هذا التعديل في الثمن زيادة أو نقصاناً . وهذا الاسلوب لا يجوز اتباعه الا في الاحوال الاستثنائية كالأزمات التي لا تسمح بالانتظار ريثما يتم الاتفاق على ثمن نهائي ، أو اذا كان الامر يتعلق بصناعة حديثة لم يسبق بمعرفة تكاليف أنتاجها حتى يستعان بذلك على تحـديد الثمن ، أو في الاحوال التي تطرأ فيها على أثمان المواد الأولية وأجور العمال تغييرات فجائية يصعب التكهن بها في البداية . أما في الاحوال العادية فان اتباع الادارة لهذا الأسلوب لامبرر له ويدل على اهمال الادارة في تحري التكاليف الحقيقية للانتاج، أو عدم اكتراثها بالأموال العامة. وحتى في أحوال الأزمات يحسن بالأدارة ان تحدد ثمناً ثابتاً في البداية prix ferme مصحوباً بوعد من جانبها ان تزيده اذا أبرز المقاول أو المورّد ما يثبت عدم كفاية هـذا الثمن ، أو اذا طرأ على بعض عناصر الانتاج (كأثمان المواد الاولية أو وسائل النقل أو فرض ضرائب جديدة الخ) تغيير محسوس

الطريقة الثالثة : ان تفرض الادارة للمقاول علاوة على تكاليف الانتاج نسبة مئوية منها أجراً له أو مبلغاً معيناً يعلّى عليها. وهذه الطريقة تلائم أحوال الاستعجال والأزمات

(١) وبقدر الامكان يجب على الادارة ان تتحقق من ان المقاول نفسه هو القائم بتنفيذ العمل حتى تقطع الطريق على الوسطاء الذين يدأبون على اقتناص المقاولات ثم ينقلونها الى مقاولين يقومون بالعمل ، ويظفرون من هذه الوساطة بربح لا مبرر له وخسارة للخزانة

توسيع اختصاص الادارة في الأزمات والحروب

ولما كان المقاولون والمورّدون يتمتعون فى أزمان الأزمات والحروب باحتكار فعلى لانعدام المنافسة وزيادة الطلب عن العرض فانه يحسن بالشارع ان يخول للادارة سلطاناً واسع المدى فى تحديد الاسعار والاثمان ، حتى لا يملك كبار التجار والصناع ناصية المركز الاقتصادى ويستغلوا لأنفسهم كل محنة قومية . ويدخل فى هذه السلطة حق الادارة فى فرض حد أعلى للاسعار ، حد تقرره لجان فنية يمثل فيها التجار والصناع ، مع ألزام الموردين بموالاة الأنتاج par réquisition كما يدخل فيها تمكين الادارة من التحقق من مبلغ تكاليف الانتاج بتفتيش المصانع والاطلاع على دفاتر الصناع وسجلات التجار

وفى خلال الحرب الكبرى اتبعت انجلترا والولايات المتحدة هذه الاساليب وغيرها أشد اعتداء على حرية التجارة والصناعة. فأصدرت انجلترا قانون الدفاع عن المملكة فى سنة ١٩١٤ Defence of the Realm Act الذى أجاز للحكومة ان تصدر قرارات لها قوة القانون Orders in Council [١] تنظم بها نواحى الحياة العامة تنظيما يفضى الى النصر . وفى الولايات المتحدة سن مؤتمرها النيابى فى ١٠ أغسطس ١٩١٧ قانوناً خول لرئيس الجمهورية ان يسيطر على أى صناعة ترتبط بسلامة الدولة ، وان يحدد حسبما يرى الربح المشروع لكل صانع أو تاجر ، وأسعار المصنوعات والمنتجات التى تتفق مع هذا الربح المشروع . ويعتبر العلامة (جيز) هذا القانون أكثر القوانين شذوذاً عن المألوف فى تاريخ سياسة الدول

أما فى فرنسا فان انتشار الآراء الفردية مع القوة الاجتماعية والسياسية الغالبة التى لكبار التجار والصناع وذوى الاموال منعت اتباع هذه الأساليب

---

(١) يقابلها في الاصطلاح الفرنسي décrets-lois

المسألة الثالثة

المسألة الثالثة : كيفية اختيار المقاولين والموردين : بالمناقصة او بالممارسة ؟

المناقصة هي القاعدة

من المسلم به اجماعا ان الادارة يجب ان لا تكون لها الحرية المطلقة في اختيار المقاولين والموردين الذين تعهد اليهم تنفيذ أشغالها العامة وسداد حاجاتها المادية . واتبعت أكثر الدول طريقة كفيلة ببلوغ أفضل الشروط من الوجهة المالية ، وهي طريقة المناقصة العلنية بين المتنافسين ، واختيار أقصدهم عطاء اذا جمع الى ذلك ضمانات القدرة على حسن الأداء ودقة الأنجاز . ولهذه الطريقة ميزتان : الميزة الأولى أنها تحمى الخزانة العامة من كل ممالأة تضيرها بين موظفى الأدارة من جانب وبين المقاولين والموردين من جانب آخر ، والميزة الثانية أنها تقى الموظفين أنفسهم من شبهات الارتشاء والمحاباة

غير ان الميزة الاولى غير مضمونة الادراك دائماً فكثيراً ما يتآمر المقاولون والموردون على انتخاب أحدهم لتولى العمل ، فلا يعرضون شروطاً أحسن من الشروط التى يعرضها هو ، فاذا عهد بالعمل اليه آتاهم أجرهم عن هذه المؤازرة وبذلك تضيع الثمرة المرجوة من المناقصة . ومن جهة أخرى شوهد انه اذا جرت المناقصة بين المتنافسين على الوجه الاكمل فقد تفضى الى هبوطها عن ثمن المثل ، فالذى يرسو عليه العطاء لايجد بداً من اجتناب الخسارة بتقديم الأصناف الرديئة والاعتماد على إهمال موظفى الادارة المنوط بهم مراقبته أو على قابليتهم للارتشاء

وبالرغم من كل هذا فان نظام المناقصة لا يزال أفضل بكثير من نظام الممارسة le marché de gré à gré لان نجاح هذا يتطلب من الموظفين القائمين به ، فضلا عن الحرص على الأموال العامة والنزاهة المنيعة ، دراية بصيرة بالشؤون التجارية والصناعية ، الى خبرة قانونية ، وكلها شمائل قلما تتوفر فى سواد الموظفين لا سيما فى الحكومات البيروقراطية

على ان هناك حالات استثنائية لامندوحة فيها من الاعتماد على نظام

المبارسة هي الاستثناء

الممارسة . تلك هي الاحوال التي تريد الحكومة إن تحتفظ فيها بسرية أعمالها فى المناقصة العلنية أحباط لهذا الغرض ، أو ان يكون المقاول أو المورّد يتمتع باحتكار فلا منافس له تجرى بينهما المناقصة ، أو فى أحوال الاستعجال الشديد كتعبئة الجيش أو مباشرة الحرب ، أو اذا كان العمل المراد انشاؤه تافه القيمة، أو إذا لم تنجح المناقصة . ولقد اتبعت فرنسا فى أحوال الممارسة خطة حميدة هى استرشاد الموظف الذى يتولاها بآراء لجان فنية تسمى لجان العقود ، مكونة من فنيين غير موظفين ، كالمهندسين وأولياء الصناعات ورجال القانون ورجال الاقتصاد

في اكثر الدول

وفى كل من انجلترا وفرنسا المناقصة[1] هى القاعدة والممارسة هى الاستثناء[2] ونصت اللوائح فى فرنسا على أحوال هذا الاستثناء [3] أما فى انجلترا فلا يوجد نص تشريعى غير ان كل عقد يتم بالممارسة لا يكون صحيحاً الا باذن خاص من المالية. والمناقصة هى القاعدة أيضاً فى ايطاليا[4] الا اذا وجد نص يجيز الممارسة ، وحتى مع وجود النص يجب ان يعرض العقد الذى تم بالممارسة على مجلس الدولة ليأذن بانفاذه

---

(١) تسمي في انجلترا Competitive tender

(٢) نصت المادة الاولي من المرسوم الصادر في ١٨٨٢ على مايأتى :

« كل صفقات الأشغال العامة ، وصفقات التوريد ، وصفقات النقل ، لايجوز أتمامها الا بالمباراة والعلنية » . ونص قانون ١٣ ابريل ١٩١١ على تحريم رسو العطاء (سواء تم بالمناقصة أو الممارسة) على أى شركة يكون من أعضائها أحد النواب أو الشيوخ

(٣) هي خمس عشرة حالة (راجع مرسوم ١٨٨٢ المعدل بمرسوم صادر في ٢٣ أغسطس ١٩١٩ ، ويلخصها جيز في كتابه السالف الاشارة اليه ص١٨١) . وشوهد ان الادارة الفرنسية كثيراً ما تتحايل علي النص فتتوسع في هذه الاستثناءات لتسلك سبيل المناقصة ، من أمثلة ذلك ادعاء الاستعجال حيث لا مبرر له ، وتجزئة العمل حتى تصير قيمة أجزائه دون الحد الواجبة فيه المناقصة

(٤) قانون سنة ١٨٨٤ المادة الثالثة (راجع جيز ص ١٨٢)

وفي مصر

وفى مصر[١] كل الاشغال العامــة والتوريدات التى تحتاج اليها المصالح الحــكومية اذا تجاوزت قيمتها مائة جنيه مصرى يجب ان تطرح فى المناقصة[٢] وتقدم العطاءات داخل ظروف مختومة يفضها رئيس المصلحة صاحبة الشأن فى آخر يوم من ميعاد المناقصة ويثبت ذلك فى محضر رسمى. ويقبل العطاء الأدنى إلا اذا احتوى على مخالفة لقائمــة شروط المناقصة. على انه يجوز للوزارة أو المصلحة صاحبة الشأن ان ترفض العطاء الأدنى لأسباب أخرى غير مخالفة قائمة شروط المناقصة، انما فى هذه الحالة يجب ان تبين لوزارة المالية أسباب الرفض وان لا تقبل عطاء آخر قبل الترخيص بذلك من وزارة المالية[٣]

فاذا نقصت القيمة عن مائة جنيه، أو اذا كان هناك ما يدعو للاستعجال كان للوزارة أو المصلحة صاحبة الشأن ان تتبع طريقة الممارسة. غير انه شوهد ان كثيراً من المصالح تميل الى تجزئة مشترياتها لاجتناب طرحها فى المناقصة وترتكب بذلك « مخالفة مستترة للقانون »، أو تؤخر إجراء المناقصة فى الوقت المناسب حتى تنشأ حالة استعجال ففرضت تعليمات المالية على الوزارات والمصالح الـكف عن تجزئة المشتريات، وأرسال «طلبات الاستثناء» اليها حين ظهور دواعى

---

(١) راجع في تفصيل هذا تعليمات المالية نمرة ٣ (١٩١١) المادة الاولي. ونمرة ٥ (١٩١٢) المادة الثانية. ونمرة ٨ (١٩١٣) مادة ١٣، ونمرة ٩ (اول يناير ١٩١٤) مادة ٧، ونمرة ١٠ (يوليه ١٩١٤) مادة ٧، ونمرة ١١ (يناير ١٩١٥) مادة ٨، ونمرة ١٤ (يوليه ١٩١٦) مادة ٤، ونمرة ١٦ (يوليه ١٩١٧) مادة ١٤

(٢) الفقرة الاولي من المادة ١٣٠ من الفصل الثالث من قانون المصلحة المالية طبعة ١٩٠٨

(٣) غير انه جاء في تعليمات المالية رقم ١٦ الصادرة في يوليه ١٩١٧ مادة ١٤ ما يأتى: « ايماء الي الفقرة الثالثة من المــادة الاولي من التعليمات المالية الصادرة في أول يناير سنة ١٩١١ والي الفقرة من المادة ٤ من التعليمات المالية وزارات الحـكومة ومصالحها انها بعد اعادة النظر في المسألة قررت انه يمكن رؤساء المصالح، بناء علي توصية « لجنة العقود » ان يرفضوا العطاء الأدنى بدون ان يطلبوا موافقة وزارة المالية علي ذلك

علي انه يجب في مثل هذه الاحوال ان يرسل الي «مراجعة ايرادات ومصروفات الحـكومة» لمعلوميتها ولشؤون المراجعة كشف بجميع العطاءات التي تقدمت مع بيان واف بأسباب رفض العطاء — أو العطاءات — الادنى »

الاستعجال ، حتى تتمكن المالية من فحصها ومراجعة المصلحة صاحبة الشأن

المسألة الرابعة : عقود الاشغال والتوريدات

تدوين العقود

ينبغى تدوين العقود التى تعقدها الادارة مع المقاولين والمورّدين تدويناً ينفى كل شك أو ابهام فى مدى التزام الطرفين . ودلت تجارب الحكومات على إن اطلاق الحرية للموظفين فى تحرير هذه العقود يفضى الى خسائر جمة تصيب الخزانة العامة فعمدت اكثر الحكومات الى طبع نماذج للعقود marchés-type تختلف فى شروطها حسب اختلاف حاجات المصالح ، ويقتصر عمل الموظف المختص على ملء البياض الوارد فى هذه النماذج باسم المقاول وموضوع المقاولة وهلم جرا .

نماذج للعقود

تجارب بعض الحكومات

وعقود الأشغال والتوريدات فى فرنسا من اختصاص المحاكم الأدارية ، ودراسة أحكامها من مباحث القانون الأداري فلا نعرض هنا الا للوجهة المالية فيها : دلت التجارب فى فرنسا على ان المقاولين أو المورّدين يتهيبون التقدم لتولى الأشغال العامة أو التوريدات ، فيقل العرض من جانبهم ، ويرتفع الثمن أو الاجر الذى تدفعه اليهم الخزانة العامة فى الاحوال الآتية :

١ — اذا كانت شروط العقود التى وضعتها الادارة يحفها الاشكال والتعقيد

٢ — اذا وضعت الأدارة فى دفاتر الشروط Cahier des charges جزاءات مفرطة فى الشدة على المقاولين والموردّين كالحرمان من الأجر فى حالة التأخير ، أو الاحتفاظ بحق تعديل العقد أثناء تنفيذ المقاولة او الكف عن اتمامه بدون فرض تعويض للمقاول او المورّد

ولا حاجة للنص على حق تعديل العقد فى القانون الفرنسى فهو مفهوم من نص المادة ١٧٩٤ مدنى التى تجعل لصاحب العمل ان يفسخ العقد من جانبه — حتى بعد البدء فى تنفيذه — انما يشترط تعويض المقاول عن كل ما خسره وعن

الشروط الجزائية

أما الشروط الجزائيــة les clauses pénales [1] فهى ضرورية . اذ هى ترفع عن كاهل الادارة هما غير قليل ، فمتى تأخر المقاول أو المورّد أو امتنع عن التنفيذ فانها لا تتكبد مؤونة تحرى مقدار الضرر الذى أصابه واثبات ذلك أمام المحكمة ، بل هى تطالبه فوراً ـ أو بعد إنذاره ـ حسب اتفاقهما بقيمة الجزاء غير انه يجب ان لا يُغالى فى مقدار الجزاء والا كانت النتيجة الغبن على الخزانة ، لأن المقاول لا يفوته ان ينظر عند تحديد أجره الى قيمة هــذا الجزاء فيرفع أجره كلما ازداد الجزاء شدة

والذى شوهد فى فرنسا هو تهاون الادارة فى تنفيذ هذه الشروط الجزائية، فيكفى أن يعتذر المقاول بأعذار شخصية كمرضه أو مرض ذويه ليعفى من تطبيق هــذا الجزاء ما دام لم يصب الحكومة ضرر فعلى غير ان أحكام مجلس الدولة مافتئت تقرر ان حصول الضرر ليس شرطاً فى استحقاق الجزاء ، كما ان تعليمات وزارة المالية وقرارات محكمة المحاسبة Cour des Comptes ما برحت تذكرهم بهذا الواجب . ويقترح الأستاذ (جيز) علاجا لهذا التهاون تكليف الموظف الذى أهمل مطالبة المقاول بقيمة الشرط الجزائى ان يدفعه الى خزانة الدولة من ماله الخاص

حكمها في مصر

أما فى مصر فتعليمات المالية ولائحة المخازن — وكلها يشار اليهـا فى عقود الأشغال العامة والتوريدات — تقضى بانه اذا نشأ التأخير عن سبب قهرى فلا محل لتوقيع «الغرامة» المنصوص عليها فى العقد ، حتى اذا أصاب الحكومة

---

(١) تسمي هذه الشروط في الاصطلاح الانجليزي penalties وتسمي في الاصطلاح المالي لمصري «غرامات» ، راجع تعليمات المالية نمرة ١ سنة ١٩١٠ مادة ٩ . وراجع في تفصيل هذا المبحث مقالا قيما للاستاذ André Bosc في مجلة القانون العام سنة ١٩٢١ ص ٢١٥ وما يليها بعنوان «Le régime Juridique des pénalités dans les marchés de fournitures et de travaux publics.»

(٢) راجع حكم مجلس الدولة في قضية Schneider الصادر في ٣ يوليه ١٩١٢ Rec p. 167.

ضرر من هـذا التأخير . أما اذا كان هناك خطأ من جانب المقاول أو المورّد فينفذ عليهما الشرط الجزائى الى قيمة الضررفقط . اما اذا لم يلحق بالحكومة ضرر مطلقاً من تأخير المقاول أو المورّد ، لا بطريق مباشر أو غير مباشر ، فلا توقع « الغرامة » المنصوص عليها فى العقد (١)

وقضت تعليمات المالية الصادرة فى سنة ١٩١٣ مادة ٢٣ بان المورّد اذا تأخر عن تقديم الأصناف التى تعهد بتوريدها فلرئيس المصلحة صاحبة الشأن إلغاء العقد بأرسال خطاب اليه ، أو يشترى الاصناف المطلوبة من الغير ويكون المتعهد مسئولا عن كل زيادة فى الثمن ، أو يطيل موعد التوريد مع تغريم المتعهد اربعة فى المائة من قيمة الكميات التى يكون تأخر توريدها (٢)

---

(١) هذا نص المادة ٩ من تعليمات المالية رقم ١ لسنة ١٩١٠ :

« قد بحثت نظارة المالية في مسألة توقيع الغرامات المنصوص عنها في الكونتراتات التى تعقدها مصالح الحكومة مع متعهدي التوريد والمقاولين فرأت من الضروري وضع مبادىء عمومية يمكن الاسترشاد بها في جميع الأحوال التى يقتضي فيها تغريم المتعهد أو المقاول فوضعت المباديء الآتية بالاتفاق مع قسم القضايا :

« أولا — اذا كان التأخير ناشئاً عن سبب قهري فلاوجه لتوقيع أية غرامة كانت . ومع ذلك اذا ترتب علي هـذا التأخير ضرر للحكومة سواء كان هذا الضرر يمسها مباشرة أو غير مباشرة وجب على رئيس المصلحة ان يرسل الي نظارة المالية جميع المستندات المثبتة لوقوع الحادث القهري

« ثانياً — اذا لحق الحكومة خسارة مالية فعلية بسبب تأخير المتعهد أو المقاول في تنفيذ الكونتراتو المعقود معه وكان يمكن تلافي هذا التأخير بالالتفات والاحتياط وجب توقيع غرامة يبلغ مقدارها مجموع الخسارة الفعلية التى لحقت الحكومة مضافا اليها مبلغ يقدره رئيس المصلحة بحسب ما يراه ويكون عبارة عن الضرر الذي لحق الحكومة غير مباشرة بحيث لا يتجاوز مجموع الغرامات التى تتوقع مقدار الغرامة التي يمكن توقيعها على مقتضي الكونتراتو

« ثالثاً — اذا لحق الحكومة ضرر غير مباشر بسبب تأخير كان يمكن تلافيه بالتفات واحتياط المتعهد أو المقاول فرئيس المصلحة يوقع الغرامة التي يقدرها بحسب ما يراه بعد موافقة نظارة المالية عليه

« رابعاً — اذا لم يلحق الحكومة ضرر ما سواء كان مباشرة أو غير مباشرة فلا تتوقع أية غرامة كانت »

(٢) هذا نص المادة ١٣ من تعليمات المالية رقم ٨ الصادرة في أول يوليه ١٩١٣ :

« بمقتضي المادة ١٣٤ من الفصل الثالث من قانون المصلحة المالية لا يجوز في أي حال من

وقضت المادة ٢١ من لائحة المخازن الجديدة الصادرة فى ١٩١٢ بعكس ماقضت به تعليمات المالية الصادرة فى سنة ١٩١٠ فى حالة تأخير المورّد عن توريد ما تعهده بتوريده بسبب حادث قهرى فقد نصت الفقرة الاولى من مادة ٩ من تعليمات المالية السالفة الذكر انه لا محل لتوقيع الغرامة اذا نشأ التأخير عن سبب قهرى وان ترتب على ذلك ضرر للحكومة . ولكن نص المادة ٢١ من لائحة المخازن الجديدة مطلق لا استثناء فيه ، فهى تجعل « المتعهد مسئولا عن كل زيادة فى الثمن تنشأ عن الاضطرار الى شراء بعض الاصناف من متعهدين آخرين بأسعار أعلى من أسعار المناقصة بسبب تأخير المتعهد فى تسليم تلك الأصناف» . هذا الأطلاق فى النص أجاز لقسم قضايا الحكومة ان يقرر سريان حكم هذه المادة على حالة الحادث القهرى فأفتى بأنه حتى فى حالة إثبات وجود حادث قهرى يبقى للحكومة الحق فى تحميل المتعهد هذه الزيادة» (١)

الاحوال الخروج عن الشروط المدونة في قوائم المناقصات وفي العقود . ولايسوغ للمصالح بوجه الاطلاق ان تطيل المدة المعينة لتسليم الاصناف غير انه اذا حصل تأخير لسبب قهري في تسليم الاصناف المعمول عنها مناقصة ترفع المصلحة صاحبة الشأن المسألة الي نظارة المالية وهي تقر نهائياً ما تراه في كل مسألة .

«فنظارة المالية تلفت نظارات الحكومة ومصالحها الي ان الاحكام السابق ذكرها قد تعدلت بموجب أحكام « لائحة المخازن الجديدة » التي ابتدأ العمل بمقتضاها من أول يناير ١٩١٢ وقد قضت المادة ٢١ بند ٩ فقرة ٢ من اللائحة المذكورة انه اذا تأخر المتعهد في توريد جميع الاصناف المطلوبة أو جزء منها يمكن رئيس المصلحة الغاء العقد بارسال خطاب تحريري الي المتعهد . ويمكن اما ان يشتري من الغير الاصناف المطلوبة وفي هذه الحالة يكون المتعهد ، مسئولا عن كل زيادة في الثمن . واما ان يطيل ميعاد التوريد مع تغريم المتعهد بغرامة لا تتجاوز ٤ في المائة من قيمة الكميات التي يكون قد تأخر في توريدها

«توقيع الغرامات بسبب التأخير في تسليم الاصناف يتبع بشأنه المبادي العمومية المنصوص عنها في المادة ٢٣ من اللائحة »

(١) راجع تعليمات المالية رقم ٦ مادة ٣

الفصل الثالث

الامدادات والاعانات[1]

مصرف حديث ـ لأفراد أو لأشخاص ادارية ـ وسائل لحماية خزانة الدولة من الاسراف أو العبث ـ ثلاث فصائل ـ الفصيلة الاولى : اعانات اختيارية ـ الفصيلة الثانية : اعانات الزامية ـ بطريق المكافآت لاقتصادية ، او بطريق ضمان الدولة لفائدة رؤوس الاموال ـ الفصيلة الثالثة : ترتيب معاش للعمال بطريق الامداد أو بطريق التأمين الالزامي

نوع جديد لنفقات الدولة

رأينا ان دخل الدولة ينصرف اما فى أجور لعمالها أو أثمان لأشياء تبتاعها وبجانب هذين المصرفين نشأ فى العصور الحديثة مصرف ثالث : وهو الأمدادت والأعانات «les subventions, grants in aid» والذى دعا الى نشأة هذا المصرف الثالث هو السياسات الجديدة التى بدأت الدول تتولى إنفاذها: سياسة الحماية الاقتصادية التى ترمى الى تعضيد بعض الصناعات الوطنية ، والسياسة الاجتماعية التى ترمى الى إصلاح المجتمع باستئصال منابت الفساد فيه، والسياسة المالية المحلية التى تتجه الى تعضيد البلديات فى النهضة بالمرافق المحلية . فقديماً لم تكن للحكومات سياسة اجتماعية إيجابية ، كما ان سياستها الاقتصادية كانت تقنع باتخاذ اجراءات غير مباشرة تعرقل نشاط الصناعات الأجنبية المنافسة كفرض الرسوم والتكاليف المختلفة عليها ، وأخيراً لم تكن لها سياسة محلية تعنى بتقسيم المرافق العامة الى مرافق مركزية تقوم بها الحكومة المركزية وأخرى محلية تضطلع بها الهيئات المحلية .

والامدادات والأعانات على نوعين : فهى أما ترتب لأفراد أو جماعات خاصة

---

(١) راجع Jèze ص ١٨٩ وماليها ، وكتابه في الأداري الطبعة الثالثة ص ٢٩٠ وما يليها و Redlich and Hirst في كتابهما Local Government in England الجزء الأول ص ٥٠٠ وماليها . و Watson Price في كتابه National and Local Finance ومجلة القانون العام سنة ١٩١٣ ص ٧٩ وما يليها مقال للأستاذ جيز في « الطبيعة القانونية لاعانة العجزة وذوي العاهات » و Laband في كتابه Droit Public de l'Empire allemande الجزء الرابع ص ٩١ وما يليها

لا تربطهم بالحكومة رابطة ، أو ترتب لهيئات ادارية خاضعة لوصاية الدولة كالهيئات المحلية والمنشآت العامة ذات الشخصية الادارية [1] وبصدد هذين النوعين على السواء تنشأ مشكلات مالية جمة نذكر منها ثلاثة :

الاولى : أليس فى ترتيب الاعانات لبعض الافراد والجماعات الخاصة مخالفة لأحد أركان النفقة العامة ، وهو ركن العمومية الذى يقضى بتوجيهها الى نفع الكافة دون تخصيص جماعة معينة أو فرد معين

الثانية : لماذا نخرج من خزانة الدولة إمدادات للهيئات المحلية ، أليس من الظلم تحميل المجموع كله تكاليف مرافق محلية بحتة ،

لافراد أو جماعات خاصة

الثالثة : ما هى الوسائل التى تمنع الأسراف فى الأمدادات والأعانات وتحمى خزانة الدولة من هذا الخطر؟

أما الجواب على المسألة الاولى فهو ان الأمدادات لأفراد أو جماعات خاصة منفصلة عن الدولة تكون مشروعة ما دامت ترمى الى نفع الأمة جميعاً ، فليست المصالح الحكومية وحدها هى التى تبث النفع العام بل كثير من الاعمال الفردية الخاصة تحقق هذه الغاية بعينها كأعمال التعليم وأعمال الأحسان وهلم جرا . وتدخل الحكومة فى هذه الأعمال بطريق الأمداد خير من تدخلها بطريق التولى المباشر للأسباب الآتية : (١) انه أقصد نفقة اذ الأفراد أو الجماعات القائمة به تدفع سائر تكاليفه ، (٢) انه أكثر مرونة لأن روح الابتكار والأبداء esprit d' initiative أكثر ظهوراً فى أعمال الأفراد عنها فى أعمال الحكومات ، (٣) ان للحكومة ان تقبض أو تبسط فى الأعانة بحسب ما يبدو من نفع العمل الذى تعينه ، فنجاح العمل مقياس مأمون تهتدى به فى تقدير مبلغ الأمداد

لهيئات محلية

وأما الجواب على المسألة الثانية فهو انه يهم مجموع الأمة ان تصل الأدارات

---

(١) établissements publics كالجامعة الاميرية في مصر

المحلية فيها الى حد أدنى من الكفاية والنظام لا تقصر دونه بحال . وانه لبلوغ هذا الحد الأدنى توجد طريقان: طريق الاكراه Contrainte من جانب السلطة المركزية للسلطات المحلية ، وطريق الاعانة المالية تسديها الدولة للهيئات المحلية اذا أحسنت القيام على المرافق المحلية ، وتقطعها اذا قصرت همتها عن ادراك هذا الحد الأدنى. وطريق الأعانه خير من طريق الاكراه لأنه أبعد عن الغاية ، وأقل مرونة ، وأقل احتراماً لاستقلال السلطات المحلية . وقد أثبتت تجارب انجلترا ان الاعانة grants in aid هي خير الأساليب التي تسلكها الدولة لحمل سلطاتها المحلية على ادراك ما تبتغيه لها من الكفاية وحسن الأداء للمرافق المنوطة بها ، فجعلتها من أركان سياستها المحلية منذ سنة ١٨٣٥

وسائل الحماية من الأسراف أو العبث

أما وسائل حماية خزانة الدولة من الأسراف في الأمدادات أو ترتيبها جزافاً أو لأعمال ليست ذات نفع عام فكثيرة نذكر منها :

١ ـ القاعدة في الأعانات والأمدادات انها سنوية ، ومؤقتة، وقابلة للألغاء

٢ ـ الحكومة لا تملك ان ترتب هذه الأعانة الا لأعمال لها غايات معينة أقرها البرلمان (المادة ١٣٦ دستور مصرى) [١] كما ان الدستور قد يقيد سلطة البرلمان نفسه في هذا الصدد اما بتحريم الاعانات في احوال معينة كالأعمال الدينية ومشروعات السكك الحديدية في الولايات المتحدة ، واما باشتراط اجراءات استثنائية لأجازتها كأغلبية معينة او استفتاء الأمة

٣ ـ كما ان هناك وسائل لحصر مسئولية الخزانة في دائرة معينة : كتخصيص باب من ابواب الأيراد للأنفاق على هذه الأعانات فلا يتجاوز الأنفاق دخل هذا الباب ، او تعديل تعريفة الاعانات متى تجاوز المنصرف منها قدراً معيناً

---

(١) المادة ١٣٦ دستور مصري : « لايجوز تقرير معاش على خزانة الحكومة أو تعويض أو اعانة أو مكافأة الا في حدود القانون »

أنواع الاعانات :

ويحسن أن ندرس من الوجهة المالية وحدها اهم انواع الأمدادات والأعانات :

الفصيلة الاولي لاعانات الاختيارية

الأعانات والأمدادات اما أن تكون اختيارية[1] أو الزامية[2]. فالاختيارية لاتنشئ دينا على خزانة الدولة فهي منحة سنوية من السلطة الموكول اليها أمر الميزانية ، لها أن تجود بها في عام وأن تمنعها أو تنتقص منها في العام الذي يليه. ومن هذا النوع الاعانات التي تجرى على منشآت البر والأحسان سواء كانت هذه المنشآت من عمل الأفراد أو من عمل الأدارات المحلية . وعدد هذه المنشآت يزداد كل يوم ونفقاتها تعظم [3]

ولنشرح مثلا من أمثالها : صدر قانون في فرنسا أنشأ مصلحة حكومية للأحسان والأسعاف Service public d' assistance وجعل لكل فرد توافرت فيه شروط معينة حددها القانون واللوائح المكملة له ان يأخذ اعانة من الحكومة أما عيناً أو نقداً . فمركز هذا الفرد وان كان في ظاهره كمركز الموظف الذي تجرى عليه الحكومة معاشاً الا انه في حقيقته مغاير له مغايرة تامة . فالموظف الذي استحق معاشاً على خزانة الحكومة يصبح في مركز الدائن Situation juridique individuelle وله ان يقاضيها دينه أمام المحاكم . أما

---

(١) Subventions entrainant des depenses facultatives

(٢) « « « obligatoires

(٣) قانون الاسعاف الطبي المجاني الصادر في ١٥ يوليه ١٨٩٣ ، وقانون مساعدة العجزة وذوى العاهات الصادر في ١٤ يوليه ١٩٠٥

(٤) من هذه الفصيلة في مصر الاعانات الاتية (راجع ميزانية سنة ١٩٢٦-١٩٢٧) :

اعانة لدار الكتب المصرية	٣٫٥٠٠ جنيه مصري
« للجامعة المصرية	٨٨٫٧١٠ « «
اعانات للبلديات والمجالس المحلية	١٦٠٫٠٠٠ « «
اعانات لمجالس المديريات	٩٫٤٨٤ « «
« لجميات خيرية	
« لجميات علمية	
« لجميات أجنبية للعلوم والتجارة	

الفرد الذى توافرت فيه شروط استحقاق الاعانة فانه لا يصبح فى مركز الدائن الخزنة الحكومية بل يبقى فى مركز قانونى شائع غير معين Situation légale et règlementaire واذن فانفاق الدولة على مصالح الأحسان يظل اختيارياً بالنسبة للأفراد الذين توافرت فيهم شروط القانون : اختيارياً فى أصل تقريره ، وفى كميته ، وفى مدة انفاذه . واذن فالسلطة التى تسن الميزانية لا تجد أمامها قيداً قانونياً فى تقرير اعتماد الاحسان أو عدم تقريره ، ولا تسترشد فى تحديد جملته الا بما فى موارد الدوله من سعة ويسار

وحتى فى الاحوال التى تعهد فيها الدولة الى الأدارات المحلية تولى بعض ضروب الأحسان والاسعاف ، وتشفع هذا التكليف بوعد منها ان ترتب للخزائن المحلية أمداداً منها ، فيصبح هذا العبء الزامياً على السلطة المحلية ولا مندوحة لها عن انفاذه ، فى هذه الأحوال لا يترتب هذا الالتزام عليها قبل الأفراد المستحقين بل قبل الدولة التى تملك ان تقيد inscrire من تلقاء نفسها اعتماد الأحسان فى ميزانيات هذه الهئات المحلية . واذن فهذه الاعانات تظل من فصيلة الاعانات الاختيارية ووجه اختياريتها كما ترى ان الدولة ليست ملزمة إلزاما قانونياً بتقييد اعتماداتها فى ميزانيات الهيئات المحلية، بل هى تقدر مبلغ الموارد المحلية من اليسار وتقيدها أو لا تقيدها حسبما ترى ، أما الأفراد المستحقون فلا يملكون حق الزام الدولة بهذا التقييد

الفصيلة الثانية الاعانات الالزامية

اما اذا لم تكن الأعانة قاصرة على مجرد البر والأحسان بل كانت ترمى الى الى الحماية الاقتصادية فأنها تأخذ صبغة الزامية لأن الحماية الاقتصادية لا تنتج أثرها المطلوب الا اذا كانت تستطيع الاعتماد على استمرار المدد الحكومى ما دامت تفتقر اليه . ومن أهم الأعانات التى تحقق هذه الحماية نوعان : ترتيب المكافآت les primes للصناعات المحمية ، وضمان الحكومة لفائدة رءوس الأموال المستثمرة فى هذه الصناعات garanties d' intérêt

ولنبدأ بفحص المكافآت من الوجهة القانونية والمالية : لكل فرد من

المكافآت الاقتصادية

الرعية يستوفى شروطاً فرضتها القوانين واللوائح ان يحوز ديناً على الخزانة العامة وهذه الديون متى ترتبت فى ذمة الدولة فلا مندوحة لها عن دفعها مهما ارتفعت قيمتها . فأن للبرلمان الحرية المطلقة فى انشاء نظام المكافآت الاقتصادية أو عدم أنشائه ، غير أنه متى أنشأه فأنه لا يملك — من الوجهة القانونية البحتة — ان يرفض الاعتماد اللازم لأتمامه . فهذه خاصة نظام المكافآت : انه ملزم للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية معاً [1]

وقد أمعنت الدول الحديثة فى تقرير المكافآت الاقتصادية : فمثلا فرنسا قررتها لأعانة شركات الملاحة التجارية ، وتشجيع الصيد البحرى وتشييد سفنه وتصدير منتجات الصيد ، ولتعضيد زراعة الكتان والزيتون، وتصدير السكر، وتشجيع مزروعات أخرى .

وقد أدى ما لهذه المكافآت من صبغة ألزامية الى البحث عن وسائل لحماية خزانة الدولة من خطر الأسراف فيها . وذلك بالنص فى القوانين المقررة للمكافآت على شروط — تسمى شروط صيانة الخزانة Clauses de sauvegarde du trésor تمنع نشوء ديون على الخزانة بسبب هذه المكافآت الى أكثر من قدر محدود . ولنذكر أمثلة على هذه الشروط مما جرى العمل به فى فرنسا :

١ — نص القانون الصادر فى سنة ١٨٩٧ لحماية صناعة السكر على ان المكافآت التى تمنحها الحكومة لمصدريه اذا تجاوز مجموعها فى عام قدراً معيناً فانها تخفض فى العام التالى بقدر ما يعوض على الخزانة عن هذه الزيادة .

---

(١) راجع حكم مجلس الدولة في فرنسا الصادر في ٦ فبراير ١٩٠٣ في قضية Terrier Rec. ص ٩٩ صدد المكافات التى قررها أحد مجالس المديريات لابادة الحيوانات الصادرة وبالنسبة للولايات المتحدة قام نزاع بشأن مكافات صناع سكر البنجر التى قررها قانون ١٨٩٠ وألغيت في سنة ١٨٩٤ فقد حكمت المحكمة العليا انه بالرغم من ألغاء القانون فان الديون التى ترتبت في ذمة الدولة مدة نفاذه ينبغي احترامها و سدادها (راجع جيز Le Budget ص ٥٤٨ وما يليها)

٢ — ونص القانون الصادر فى سنة ١٩٠٢ الخاص بتعضيد الملاحة التجارية على الطريقة الآتية : يعين البرلمان لمدة عشرة سنوات الحد الأقصى الذى قد تصل اليه الأعانات الحكومية . فاذا بلغت هـذا الحد بطل العمل بالقانون ، واذن يستحيل ان تنشأديون على الخزانة فوق هذا الحد

٣ — واتبع قانون ١٩١٠ الخاص بتعضيد زراعـة الزيتون طريقة أخرى : قرر مبدأ المكافأة غير انه ترك سعرها للبرلمان يحدده كل عام حسب الأحوال فكان هـذا السعر ستين فرنكا للهكتار فى سنة ١٩١٠ ثم ما زال يخفض كلما ارتقت الزراعة الى ان صار عشرين فرنكا فى سنة ١٩٢٠

ضمان الفائدة

أما ضمان الفائدة la garantie d'intérêt فهو التزام تتعهد الدولة بمقتضاه ان تدفع المبالغ اللازمة لوصول سعر الفائدة عن الأموال المودعة من الأفراد فى الأعمال ذات النفع العام (١) الى حد معين

ومن الدول ما تحرم دساتيرها اتباع هـذه الطريقة — مثل دساتير بعض الولايات الأمريكية ـ نيويورك ، نيوجرسى الخ ـ لأنها ترى فى هذا الاتفاق خدمة خاصة للقائمين بهذه الاعمال ، فركن « العمومية » اللازم لصحة النفقة العامة منعدم

وضمان الفائدة له صور شتى : فالمبالغ التى تدفعها الدولة للشركات القائمـة بهذه الاعمال اما ان تخرج عنها الدولة نهائياً بلا عوض ، وأما ان تشترط ردها اليها فى سنى الرخاء حينما تزيد الفائدة عن السعر المضمون ، أو تشترط ان تحصل على نصيب من أرباح الشركة اذا تجاوزت هذه الأرباح قدراً معلوماً

فشرط الرد وشرط المشاركة فى الأرباح هما من أمثلة « شروط صيانة الخزانة » (٢)

---

(١) كانشاء السكك الحديدية أو بناء الموانىء أو تشييد أرصفة ودلم جرا ، غير ان استعمال هذه الطريقة فى انشاء السكك الحديدية اكثر شيوعاً

(٢) راجع على الاخص شرح تطور علاقة الحكومة الفرنسية مع شركات السكك الحديدية

النصيلة الثالثة : معاش العمال

وأخيراً توجد فضيلة ثالثة للأعانات لها فى بعض صورها حكم خاص: تلك هى الأعانة التى تتلخص فى ترتيب معاش للعمال اذا بلغوا سن الشيخوخة أو أصابتهم عاهة تعجزهم عن الكسب . وتوجد طريقتان لأجراء هذه الأعانات طريقة الأحسان وطريقة التأمين الألزامى

طريقة الاحسان

فطريقة الاحسان procédé d' assistance تجعل كل ما تتطلبه هذه الاعانات من الانفاق على جانب الخزانة العامة ، وهى أغلى الطريقتين لأن الخزانة وحدها تحتمل العبء كله ، فلا يساهمها فيه المحسن اليهم ولا الذين كانوا يخدمونهم قبل عجزهم عن الكسب . وتتبع انجلترا هذه الطريقة فى أجراء معاشات الشيخوخة على عمالها (قانون سنة ١٩٠٨ Old Age Pensions Act)

وشرط « صيانة الخزانة » هنا هو ان مستحقى معاش الأعانة ليسوا ذوى حق ذاتى يداينون به الخزانة ، كحق الموظف المحال الى المعاش مثلا فلا تملكه السلطة التشريعية بعد استحقاقه مساساً أو تعديلا . بل هم فى مركز قانونى شائع غير معين كما قلنا ، واذن فالسلطة التشريعية تستطيع ان تسن ما شاءت من القوانين لتعديل هذا المركز القانونى من حيث شروط استحقاق معاش الأعانة وأحوال الحرمان منه أو كميته وهلم جرا

طريقة التأمين الالزامى

أما طريقة التأمين الالزامى procédé d' assuranec oblgatoire فهى المتبعة فى فرنسا وألمانيا لمعاشات العمال كافة . وهى تقوم على عناصر ثلاثة : أقساط يدفعها العامل ، وأقساط يدفعها صاحب العمل ، وأعانة تدفعها الدولة ومتى بلغ العامل سن المعاش استحق معاشه وأصبح ذا حق ذاتى على الخزانة يقاضيها من أجله ، فلا يملك البرلمان رفض الاعتماد اللازم لصرف هذه المعاشات ولا تنقيصه

فيها ، وتطور شرط « ضمان الفائدة » و « شروط صيانة الخزانة » في جيز Cours الجزء لاول ص ١٩٧-٢٠٥

وشرط « صيانة الخزانة » هنا هو ما للدولة من حق فى تعديل مبلغ أعانتها بالزيادة أو النقصان . غير ان هذا التعديل لا يسرى الا على المستقبل، أما الماضى فلا يسرى عليه . واذن فالمعاشات التى تم استحقاقها وصرفت أو التى فى دور الاستحقاق لا تتأثر بقانون جديد ينقص مبلغ اعانة الدولة [1] ومن هنا كان مركز العامل أفضل من مركز الموظف : فان العامل من اليوم الذى يدفع فيه القسط الأول يستحق معاشه على مقتضى القانون المعمول به يومئذ ، فالدولة ملزمة قبله بدفع نصيبها من معاشه حسبما حدده ذاك القانون . أما الموظف فانه بالنسبة لحقه فى المعاش يكون فى مركز قانونى غير معين Situation légale لم ينشىء له بعد حقاً ذاتياً فى معاش محدود . واذن فالشارع حر فى تعديل هـذا المركز بقانون جديد يسرى على الموظف ، ويصرف له معاشه على مقتضاه ، لا على مقتضى القانون السابق الذى دخل الخدمة فى ظله [2].

---

(١) راجع (جيز) ص ٢٠٧

(٢) راجع ما سبق شرحه في ص ١١٦ وما يليها

